

# ANALISA

1984—3

## PERSPEKTIF PELITA IV



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
Pande Radja SILALAH  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
J. Soedjati DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Kirdi DIPOYUDO  
Ronald NANGOI

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

*Alamat Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532 - 35

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta 10160, Telepon 349489

PENGANTAR REDAKSI	150
PEREKONOMIAN INDONESIA DALAM PELITA IV <i>Pande Radja SILALAH</i>	154
REPELITA IV: EKONOMI POLITIK TARGET PERTUMBUHAN LIMA PERSEN <i>Hadi SOESASTRO</i>	168
PENINGKATAN PERAN SEKTOR SWASTA DALAM PELITA IV: ANTARA URGENSI DAN KEENGGANAN POLITIS <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	182
ANALISA DAN PROYEKSI PERKEMBANGAN INDUSTRI PERBANKAN INDONESIA <i>J. PANGLAYKIM</i>	191
HARAPAN DAN PROSPEK PEMBANGUNAN BIDANG SOSIAL BUDAYA DALAM PELITA IV <i>A. Sudiharto DJIWANDONO</i>	205
PEMBANGUNAN POLITIK DALAM REPELITA KEEMPAT <i>M. DJADIJONO</i>	221
PELAKSANAAN POLITIK LUAR NEGERI REPUBLIK INDONESIA DALAM LIMA TAHUN MENDATANG: SUATU WAWASAN <i>A.R. SUTOPO</i>	232



## Pengantar Redaksi

*Mulai 1 April 1984 kita memasuki Pelita IV yang merupakan suatu periode yang cukup menentukan dalam pembangunan nasional Indonesia. Dalam Pelita IV ini akan diusahakan terciptanya kerangka landasan bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang terus. Kemudian landasan tersebut dimantapkan dalam Pelita V, sehingga dalam Pelita VI nanti bangsa Indonesia sudah benar-benar dapat tinggal landas untuk memacu pembangunan menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.*

*Pembangunan di bidang ekonomi telah ditetapkan lagi sebagai prioritas Pelita IV yaitu untuk menaikkan tingkat hidup dan kesejahteraan rakyat banyak, sebagaimana juga menjadi sasaran Repelita terdahulu. Selain menentukan langkah-langkah pelaksanaannya, pemerintah telah menargetkan pertumbuhan ekonomi keseluruhan rata-rata 5% setiap tahun. Untuk mencapai target tersebut diperkirakan keperluan investasi rata-rata setahun 26,7% dari Produksi Nasional. Pembiayaan investasi tersebut terutama bersumber dari kemampuan dalam negeri, sumber-sumber luar negeri meskipun hanya sebagai pelengkap. Investasi dalam negeri diperkirakan sebesar 21,6% dari Produksi Nasional dan 5,1% dari sumber dana investasi luar negeri.*

*Mengenai pembiayaan investasi yang berasal dari tabungan dalam negeri, pemerintah mengharapkan selama Repelita IV, 8,9% dari Produksi Nasional dihimpun dari tabungan pemerintah, dan 12,7% dari tabungan masyarakat. Oleh sebab itu dalam Pelita IV ini pemerintah berusaha meningkatkan tabungan pemerintah, antara lain dengan menyempurnakan sistem perpajakan dan mengintensifkan pemungutan pajak; dan tabungan masyarakat dengan meningkatkan pengaliran dana-dana masyarakat melalui lembaga-lembaga keuangan, termasuk lembaga perbankan, dalam bentuk deposito, penerbitan surat berharga dan jenis tabungan lainnya. Dengan demikian, sektor swasta diharapkan akan memainkan peranan penting dalam kegiatan pembangunan.*

*Dalam Pelita IV, pemerintah akan terus menggalakkan kegiatan ekspor, khususnya ekspor non-migas, dan selama Pelita IV kenaikan ekspor non-migas ini diharapkan sebesar rata-rata 17% setahun sedangkan kenaikan ekspor minyak bumi dan gas alam cair hanya rata-rata 5,8% setahun. Pada tahun-tahun mendatang perkembangan ekspor minyak bumi memang diperkirakan tidak seperti masa-masa lalu, karena semakin banyaknya saingan dan berhasilnya konservasi energi di negara-negara industri. Oleh sebab itu pemerintah mendorong ekspor barang dan jasa di luar minyak dan gas alam cair dengan jalan meningkatkan efisiensi produksi, memperbaiki mutu barang, memperlancar angkutan, menyempurnakan fasilitas perpajakan, menyediakan fasilitas perkreditan dengan syarat-syarat memadai, dan sebagainya.*

*Berbagai langkah telah ditetapkan oleh pemerintah untuk meningkatkan pembangunan di bidang ekonomi. Tetapi langkah-langkah tersebut perlu ditunjang oleh pemahaman akan masalah-masalah ekonomi yang akan timbul dalam Pelita IV. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa usaha pembangunan tidak selalu mencapai hasil yang optimal akibat kurang mampu membuat antisipasi, kelambanan dalam bertindak dan bereaksi serta kelambatan mengambil inisiatif. Masalah-masalah tersebut kiranya berkaitan dengan masalah perdagangan luar negeri, masalah neraca pembayaran, masalah ketergantungan terhadap luar negeri, masalah kesempatan kerja, dan masalah perpajakan serta peran sektor swasta. Agar pembangunan di bidang ekonomi mencapai sasaran, pemerintah perlu menangani secara serius masalah-masalah ekonomi tersebut.*

*Meskipun pembangunan bidang ekonomi memperoleh prioritas dalam Pelita IV ini, tidak berarti pembangunan di bidang lain tidak mendapat perhatian. Dalam buku Repelita IV, telah dinyatakan bahwa sejalan dengan prioritas pada pembangunan bidang ekonomi, maka pembangunan dalam bidang politik, sosial budaya, pertahanan keamanan dan lain-lain, makin ditingkatkan sepadan dan agar saling menunjang dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh pembangunan bidang ekonomi. Lagipula semakin berkembang kesadaran bahwa pembangunan di bidang ekonomi tidak semata-mata bersifat ekonomis, tetapi merupakan sarana bagi pencapaian tujuan berupa kemungkinan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dan lebih lengkap dari warga masyarakat. Dengan demikian pembangunan bersifat sosio-kultural. Selain itu pembangunan politik pun memiliki peranan penting karena ia merupakan bagian dari pembangunan nasional yang pada hakikatnya ditujukan untuk memantapkan kesadaran kehidupan politik dan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bagi setiap warga negara agar dapat terjamin kelancaran usaha pencapaian tujuan nasional yang dicita-citakan.*



*PERSPEKTIF PELITA IV* telah dipilih sebagai tema *ANALISA* bulan Maret 1984 yang menurunkan tujuh buah tulisan mengenai *Pelita IV* yang ditinjau dari berbagai segi -- ekonomi, sosial budaya, dan politik dalam maupun luar negeri. Karangan yang pertama ditulis oleh Pande Radja *SILALAH* yang membahas perekonomian Indonesia dalam *Pelita IV* termasuk beberapa masalah ekonomi yang perlu mendapat perhatian serius. Pada tanggal 9 Januari pemerintah telah mengajukan *Repelita IV* kepada *DPR* di mana telah ditargetkan pertumbuhan ekonomi rata-rata 5% setiap tahun. Target tersebut tentu bisa dicapai apabila pemerintah bisa mengadakan pengelolaan perekonomian secara lebih baik dan mampu memecahkan masalah-masalah yang mungkin akan dihadapi.

*Repelita IV* tampaknya bersifat indikatif di mana program digariskan terutama untuk menunjukkan arah pembangunan dan target ditetapkan untuk menunjukkan bobot usaha-usaha yang terliput di dalamnya. Seperti *Pelita* sebelumnya, semua kegiatan ekonomi dan sosial lain yang direncanakan pemerintah terbuka juga bagi peran-serta swasta. Hadi *SOESASTRO* dalam membahas "Ekonomi Politik Target Pertumbuhan Lima Persen dalam *Repelita IV*" antara lain menyoroti perkembangan pembangunan ekonomi selama ini, perkiraan-perkiraan penampilan ekonomi 1982 untuk melihat ketahanan ekonomi, dan mengkaji sumber-sumber pertumbuhan ekonomi dalam 10 tahun terakhir untuk mengetahui struktur dalam menghadapi antara lain perubahan-perubahan dalam dasar perekonomian negara.

Dalam *Pelita IV* ini, pemerintah mengharapkan perbesaran peran sektor swasta dalam pembangunan ekonomi. Indikasinya terlihat pada komposisi investasi nasional di mana terdapat peningkatan investasi masyarakat; perubahan perlengkapan-perengkapan yang dikandung oleh pengaturan pemerintah dalam tahun-tahun terakhir, misalnya Paket Pengembangan Ekspor 1 Juni 1983. Dalam karangan yang ketiga, Djisiran S. *SIMANDJUNTAK* membahas perbesaran sektor swasta ini dan secara berturut-turut mengemukakan argumen pokok yang mendukung peningkatan peran sektor swasta, masalah perizinan dan rente, pengendalian koperasi, perusahaan negara dan swasta, citra sosial dan politis sektor swasta, dan dampak perubahan-perubahan.

Pada tahun 1980 Bank Indonesia mengadakan langkah-langkah rasionalisasi dengan menganjurkan kepada bank-bank swasta untuk mengadakan merger sehingga bank-bank yang tergolong sehat dan agak sehat meningkat jumlahnya. Selain itu kebijaksanaan ini menciptakan suatu suasana yang memungkinkan sektor swasta tampil dengan citra yang lebih bersih. Rasionalisasi ini tidak lepas untuk menjadikan perbankan sebagai industri pertumbuhan dalam *Pelita IV*. Dalam karangan yang berikut, J. *PANGLAYKIM* meng-

*analisa perkembangan industri perbankan selama 1983, serta arah yang sebaiknya diambil dalam perkembangan perbankan nasional pada tahun 1984 dan sesudahnya.*

*Harus diakui bahwa pembangunan nasional Indonesia pada dasarnya bertitik pusat pada manusia, dalam hal ini manusia Indonesia. Oleh sebab itu tujuan jangka panjang dari pembangunan nasional adalah manusia Indonesia itu sendiri dan masyarakat Indonesia. Melalui usaha pembangunan kita ingin mewujudkan suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu, makmur dan berkeadilan sosial, di mana setiap warganya hidup dalam kesejahteraan lahir dan batin. Dalam membahas pembangunan bidang sosial budaya dalam Pelita IV, A. Sudiharto DJIWANDONO menyoroti secara berturut-turut tujuan sosio-kultural, konsep budaya nasional Pancasila, Repelita IV sebagai periode pra-kondisi, dan pengembangan bidang sosial budaya.*

*Dalam karangan yang keenam, M. DJADIJONO membahas pembangunan politik dalam Repelita IV termasuk hakikat dan tahap-tahapnya, serta masalah-masalah yang akan timbul. Pelaksanaan pembangunan politik kiranya tidak begitu mudah, karena menyangkut berbagai sub-sistem politik yang saling berkaitan. Tetapi pembangunan politik ini harus dilakukan karena ia merupakan salah satu bagian pembangunan nasional yang teramat penting.*

*Politik luar negeri tidak bisa diabaikan karena ia merupakan salah satu bagian yang digariskan dalam GBHN 1983-1988. Namun hingga kini perhatian masyarakat terhadap politik luar negeri masih sangat minim, seolah-olah tidak terdapat masalah yang perlu dibicarakan lagi sejauh pelaksanaan politik luar negeri Indonesia untuk masa depan itu terlibat. Oleh sebab itu masyarakat perlu diberi cukup informasi mengenai segi-segi operasional politik hubungan luar negeri negaranya. Karangan terakhir yang berjudul "Pelaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia dalam Lima Tahun Mendatang: Suatu Wawasan" dan ditulis oleh A.R. SUTOPO membahas prinsip-prinsip politik luar negeri, pengertian mengenai kepentingan nasional, prioritas dalam politik luar negeri, realitas-realitas yang dihadapi serta masalah-masalah aktual.*



# Perekonomian Indonesia dalam Pelita IV

Pande Radja SILALAH

## PENGANTAR

Mulai 1 April 1984, Indonesia memasuki tahap keempat usaha pembangunannya. Berbeda dengan situasi sebelum memasuki Pelita III, keadaan ekonomi dalam dua tahun terakhir Pelita III tidak menggembirakan. Pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam tahun 1982 hanya mencapai 2,25% dan dalam tahun 1983 tidak jauh berbeda dari tahun sebelumnya.

Pada tanggal 9 Januari yang baru lalu, pemerintah telah mengajukan Repelita IV kepada DPR dan dalam rencana tersebut dicanangkan pertumbuhan ekonomi Indonesia rata-rata 5% setiap tahun. Target pertumbuhan ekonomi tersebut tampaknya akan dapat dicapai asal saja pengelolaan perekonomian dapat dilakukan secara lebih baik.

Pengalaman telah menunjukkan kepada kita bahwa kekurangmampuan untuk membuat antisipasi, kekuranggesitan dalam bertindak dan bereaksi serta keterlambatan dalam mengambil inisiatif berpengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan. Semuanya ini tentu tidak perlu terulang kembali karena tantangan yang akan dihadapi dalam Pelita IV akan semakin rumit dan kompleks, walaupun ada yang mengatakan bahwa para pengelola ekonomi akan menjadi *genius* kalau sudah berada dalam keadaan kepepet.

Dalam beberapa bulan terakhir ini telah terlihat gejala yang menunjukkan bahwa perekonomian negara-negara industri maju, terutama Amerika Serikat mulai pulih dari penyakitnya sehingga negara-negara tersebut diharapkan akan dapat berfungsi sebagai lokomotif (motor penggerak) bagi perekonomian dunia termasuk Indonesia. Tetapi karena sampai sekarang belum ada



jaminan yang meyakinkan bahwa lokomotif yang dimaksudkan akan dapat bergerak maju dengan mulus maka kewaspadaan tetap merupakan persyaratan mutlak. Dalam keadaan perekonomian dunia seperti sekarang kecepatan bertindak secara sistematis akan menentukan sejauh mana peluang-peluang yang ada dapat dimanfaatkan bagi pembangunan ekonomi Indonesia.

Untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi seperti yang diharapkan, dalam buku Repelita IV telah disebutkan beberapa langkah yang akan diambil oleh pemerintah termasuk tindakan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Tetapi untuk dapat melihat gambaran yang lebih jelas, dalam tulisan ini akan dikemukakan beberapa masalah yang perlu mendapat perhatian serius. Masalah tersebut dikemukakan dan perlu dibahas karena keberhasilan Indonesia untuk mencapai pertumbuhan ekonomi seperti yang dimaksudkan sangat tergantung kepada kemampuan untuk memecahkan masalah yang dimaksudkan. Secara berturut-turut masalah tersebut adalah masalah perdagangan luar negeri, neraca pembayaran, ketergantungan terhadap luar negeri, kesempatan kerja serta perpajakan dan peran sektor swasta.

## PERDAGANGAN LUAR NEGERI

Indonesia yang menganut ekonomi terbuka, mau tidak mau, tidak terlepas dari gejolak perekonomian dunia. Perkembangan perdagangan dunia secara langsung akan berpengaruh kepada perdagangan internasional Indonesia dan besarnya pengaruh tersebut sangat ditentukan oleh keterbukaan perekonomian Indonesia terhadap perekonomian dunia. Data statistik menunjukkan bahwa perbandingan antara ekspor ditambah impor dan Produk Nasional Bruto dalam tahun 1969 baru mencapai kira-kira 29,69%, tetapi dalam tahun 1982 telah mencapai 57,17%. Ini berarti bahwa perekonomian Indonesia semakin terbuka dengan dunia luar sehingga dengan sendirinya semakin peka terhadap perkembangan dan gejolak perdagangan internasional.

Dari data dalam Tabel 1 dapat dilihat bahwa sejak awal Pelita I sampai dengan tahun ketiga Pelita III total ekspor Indonesia meningkat secara meyakinkan. Kalau dalam tahun anggaran 1969/1970 nilai ekspor baru mencapai US\$ 1.044 juta, dalam tahun 1981/1982 jumlahnya telah mencapai US\$ 23.606 juta yang berarti mengalami peningkatan kira-kira sebesar 29,68% setiap tahun. Tetapi dengan terjadinya resesi ekonomi dunia yang dibarengi dengan penurunan harga minyak, ekspor Indonesia mengalami penurunan yang sangat besar. Dampak kelesuan perekonomian dunia menjadi semakin terasa bagi perekonomian Indonesia karena sampai saat ini sebagian besar ekspor Indonesia ditujukan hanya kepada beberapa negara tertentu. Dalam beberapa tahun belakangan ini kurang lebih setengah ekspor Indonesia ditujukan ke

Jepang, hampir seperlima ke Amerika Serikat, kira-kira seperdua puluh ke negara-negara yang tergabung dalam MEE dan hanya seperdelapan ke negara-negara yang tergabung dalam ASEAN.

Tabel 1

ESKPOR DAN IMPOR INDONESIA 1969/1970 - 1983/1984  
(Juta US\$)

	Ekspor (f.o.b.)			Impor (c.i.f.)		
	Migas	Non-Migas	Total	Migas	Non-Migas	Total
1969/1970	384	660	1.044	88	1.139	1.227
1970/1971	443	761	1.204	94	1.138	1.232
1971/1972	590	784	1.374	132	1.249	1.381
1972/1973	965	974	1.939	159	1.661	1.820
1973/1974	1.078	1.095	3.613	461	2.938	3.399
1974/1975	5.153	2.033	7.186	1.275	4.341	5.616
1975/1976	5.273	1.873	7.146	930	5.090	6.020
1976/1977	6.350	2.863	9.213	1.753	6.167	7.920
1977/1978	7.353	3.507	10.860	1.490	7.241	8.731
1978/1979	7.374	3.979	11.353	1.883	7.543	9.426
1979/1980	11.649	6.171	17.820	3.534	9.097	12.631
1980/1981	16.883	5.587	22.470	5.255	11.913	17.168
1981/1982	19.436	4.170	23.606	5.497	14.336	19.833
1982/1983	14.976	3.893	18.869	4.559	15.048	19.607
1983/1984*	14.332	4.750	19.072	4.524	14.400	18.924

\* Angka perkiraan.

Sumber: RAPBN 1984/1985.

Pengamatan lebih lanjut menunjukkan bahwa selama periode 1969/1970-1981/1982 pertumbuhan ekspor minyak bumi dan gas alam jauh lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan ekspor non-migas. Selama periode tersebut ekspor minyak bumi dan gas alam meningkat lebih dari 50 kali sedang non-minyak hanya kira-kira 6,3 kali. Hal ini menunjukkan bahwa ekspor Indonesia terlalu tergantung kepada minyak bumi. Di lain pihak ternyata komoditi ekspor non-migas masih kurang beraneka ragam atau hanya mengandalkan beberapa jenis komoditi tertentu.

Sejalan dengan ekspor, impor Indonesia juga meningkat secara meyakinkan. Kalau dalam permulaan tahun anggaran Pelita I keseluruhan impor baru mencapai US\$ 1.227 juta maka dalam tahun anggaran 1981/1982 telah mencapai US\$ 19.883 juta yang berarti setiap tahun meningkat rata-rata sebesar



26,10%. Pengamatan lebih lanjut menunjukkan bahwa walaupun tingkat pertumbuhan ekspor secara nominal lebih besar daripada tingkat pertumbuhan impor akan tetapi atas dasar harga konstan 1973, selama periode 1969-1982 impor telah meningkat kurang lebih 7,82 kali sedang ekspor barang dan jasa hanya 1,94 kali. Dari data yang ada secara kasar diketahui bahwa atas dasar harga konstan 1973, "income elasticity of import" mencapai kira-kira 2,40, dan "income elasticity of export" hanya mencapai angka sedikit di atas 0,70. Gambaran seperti ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia semakin tergantung kepada impor. Komposisi Indonesia diamati lebih lanjut, terlihat gambaran yang kurang menguntungkan. Dari data dalam Tabel 2 dapat dilihat bahwa saham impor bahan baku/bahan penolong dan barang modal cenderung mengalami peningkatan. Dalam tahun 1971, saham impor bahan baku/bahan penolong dan barang modal dalam total impor masing-masing baru mencapai 38,81% dan 42,13%. Tetapi dalam tahun 1982 telah mencapai 44,26% dan 48,27%.

Tabel 2

## NILAI IMPOR MENURUT GOLONGAN BARANG (Nilai e.i.f. jutaan US\$)

Tahun	Barang Konsumsi		Bahan Baku/Penolong		Barang Modal		Total	
	Nilai	Saham	Nilai	Saham	Nilai	Saham	Nilai	Saham
1971	210,2	(19,06%)	428,6	(38,81%)	464,6	(42,13%)	1.102,8	(100%)
1972	251,8	(16,12%)	597,7	(38,27%)	712,2	(45,67%)	1.561,7	(100%)
1973	648,7	(23,77%)	973,2	(35,66%)	1.107,2	(40,57%)	2.729,1	(100%)
1974	707,0	(18,40%)	1.582,2	(41,19%)	1.552,6	(40,41%)	3.841,9	(100%)
1975	677,5	(14,20%)	1.961,1	(41,12%)	2.131,2	(44,68%)	4.769,8	(100%)
1976	915,9	(16,14%)	2.024,1	(35,68%)	2.738,1	(48,18%)	5.673,1	(100%)
1977	1.104,6	(17,73%)	2.452,5	(39,36%)	2.673,2	(42,91%)	6.230,3	(100%)
1978	1.196,6	(17,88%)	2.664,5	(39,83%)	2.829,3	(42,29%)	8.690,4	(100%)
1979	1.182,7	(16,42%)	3.327,5	(46,20%)	2.692,1	(37,38%)	7.202,3	(100%)
1980	1.543,4	(14,25%)	4.807,6	(44,37%)	4.483,4	(41,38%)	10.834,4	(100%)
1981	1.398,7	(10,54%)	5.700,8	(42,95%)	6.172,6	(46,51%)	13.272,1	(100%)
1982	1.259,8	(7,47%)	7.461,2	(44,26%)	8.137,9	(48,27%)	16.858,9	(100%)

Sumber: BPS, Impor Menurut Jenis Barang dan Negeri Asal, 1981 dan Indikator Ekonomi, September 1983.

Komposisi ekspor dan impor seperti yang diuraikan di atas jelas tidak dapat dipertahankan dan usaha serius perlu dilakukan untuk mengubahnya agar perekonomian Indonesia dapat mencapai tingkat pertumbuhan seperti yang diharapkan dan sekaligus menjadi lebih kenyal. Dalam Pelita IV hampir dapat dipastikan bahwa ekspor minyak bumi tidak akan meningkat lagi secara spektakuler seperti yang terjadi dalam tahun-tahun sebelumnya. Oleh karena-



nya perhatian yang secara terus-menerus perlu diberikan kepada peningkatan ekspor non-migas. Kemauan dan kesungguhan pemerintah bersama masyarakat pengusaha untuk meningkatkan ekspor non-migas memang tidak dapat disangsikan dan ini secara jelas dibuktikan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan seperti devaluasi, pemberian kredit dengan bunga rendah dan kerjasama yang lebih baik antara pemerintah dan para pengusaha swasta.

Pengalaman menunjukkan kepada kita bahwa dalam usaha peningkatan ekspor masalah yang dihadapi Indonesia tidak hanya terbatas pada adanya kendala permintaan. Dari tindakan devaluasi yang dilakukan dalam bulan Nopember 1978 dan bulan Maret 1983 semakin jelas bahwa salah satu kendala yang harus diatasi adalah kendala penawaran. Kendala penawaran di sini menyangkut tersedianya komoditi yang akan diekspor dalam jenis beranekaragam yang dapat tersalur kepada konsumen secara lancar dan teratur sesuai dengan yang dibutuhkan. Masalah ini dapat dipecahkan dengan baik bila di samping usaha lainnya usaha industrialisasi dikaitkan dengan usaha meningkatkan ekspor.

Untuk meningkatkan ekspor, pemerintah telah berusaha mempermudah dan menyederhanakan prosedur-prosedur yang dianggap ruwet. Tindakan seperti ini perlu lebih digalakkan karena berdasarkan keterangan para pengusaha, salah satu momok yang dihadapi mereka adalah rumitnya prosedur-prosedur yang harus diselesaikan. Padahal faktor ini memperbesar biaya atau bahkan menyebabkan mereka tidak mampu memenuhi permintaan yang telah disanggupi sebelumnya. Kalau masalah ini tidak dapat dipecahkan secara lebih baik dalam Pelita IV sangat sulit mengharapkan dicapainya hasil yang optimum.

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa komposisi impor Indonesia kurang menguntungkan dan usaha memperbaikinya agak sulit terutama disebabkan usaha untuk menekan impor tidak dapat dilakukan secara leluasa karena penekanan impor dapat berakibat turunnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Hasil sensus industri tahun 1981 menunjukkan "import content" (hanya meliputi bahan baku) sektor industri secara keseluruhan mencapai 37,5%. Selama ini sering terdengar bahwa Indonesia kaya akan bahan baku yang siap untuk diolah. Tetapi kenyataan membuktikan lain. Usaha mengolah bahan baku atau sumber-sumber yang ada ternyata masih belum dilakukan secara serius.

Dalam Repelita IV dicanangkan impor barang (f.o.b.) akan meningkat rata-rata sebesar 7,87% setiap tahun dan ini terdiri dari peningkatan impor minyak bumi 5,76%, gas alam cair 15,26% dan non-migas 8,39%. Selanjutnya peningkatan impor non-migas terdiri dari peningkatan barang konsumsi

1,48%, bahan baku/bahan penolong 6,79% dan barang modal 11,76%. Di-hubungkan dengan "income elasticity of import" selama periode 1971-1982, jelas usaha penekanan pertumbuhan impor akan dilakukan secara keras; dan untuk memenuhi kebutuhan, diharapkan produksi dalam negeri dapat lebih berperan. Yang menjadi masalah tentunya adalah apakah produksi dalam negeri dapat memenuhi kebutuhan (terutama bahan baku/penolong dan barang modal) secara ekonomis. Hal ini perlu diperhatikan agar tindakan penekanan impor jangan sampai menjadi bumerang dalam bentuk berdirinya industri-industri yang tidak efisien dan tidak kompetitif dengan luar negeri atau terhambatnya kegiatan produksi.

Sangat mungkin terjadi bahwa banyak perusahaan industri mengimpor bahan baku yang dibutuhkannya dari luar negeri dan banyak perusahaan tidak tertarik untuk memproduksi komoditi-komoditi tertentu, karena mereka tidak mengetahui bahwa kebutuhan tersebut telah diproduksi di dalam negeri atau bahan-bahan tersebut ada pasarannya di dalam negeri. Kesenjangan seperti ini perlu ditanggulangi bahkan usaha untuk merangsang produsen dalam negeri untuk memakai hasil produksi dalam negeri "secara sehat" dan usaha merangsang para produsen untuk menghasilkan komoditi-komoditi yang dibutuhkan secara terarah perlu digalakkan. Dengan perkataan lain, usaha menciptakan dan/atau memperkuat keterkaitan (linkage) antar industri perlu digalakkan. Sekarang telah ada Menteri Muda Urusan Peningkatan Pemakaian Produksi Dalam Negeri. Dengan adanya lembaga ini, diharapkan keterkaitan baik ke depan maupun ke belakang dari industri-industri yang ada dapat lebih mudah diciptakan dan dikembangkan.

Dengan selesai dan mulai beroperasinya pabrik-pabrik pengilangan minyak baru, tekanan pembengkakan impor melalui peningkatan impor hasil-hasil minyak telah dapat diatasi. Walaupun demikian hal ini tidak langsung berarti penanganan impor menjadi jauh lebih mudah. Masalah pengurangan impor dalam Pelita IV semakin sulit dan kompleks dan membutuhkan tindakan-tindakan yang terarah secara konsisten.

## NERACA PEMBAYARAN

Menjelang pelaksanaan Pelita IV, beberapa desas-desus yang menyangkut ekonomi lahir dan berkembang yang pada gilirannya telah menyebabkan sebagian anggota masyarakat menjadi panik dan bahkan desas-desus tersebut telah mengancam kelancaran jalannya aktivitas ekonomi. Yang terakhir adalah desas-desus devaluasi pada akhir 1983 yang lalu. Berdasarkan pengkajian ternyata bahwa lahir dan berkembangnya desas-desus yang memprihatinkan tersebut berpusat pada masalah neraca pembayaran. Pada dua tahun



pertama pelaksanaan Pelita III, transaksi berjalan Indonesia masih mengalami surplus, tetapi sejak tahun anggaran 1981/1982 telah terjadi defisit. Membengkaknya defisit pada tahun anggaran 1982/1983 menyebabkan banyak orang mulai berspekulasi bahwa pemerintah akan mengalami kesulitan dalam neraca pembayaran dan posisi cadangan devisa tidak mampu lagi menjamin berlangsungnya kegiatan ekonomi (impor) secara baik (lihat Tabel 3).

Table 3

## NERACA PEMBAYARAN 1978/1979 - 1983/1984 (Juta US\$)

	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982	1982/1983	1983/1984 *
I. Barang-barang dan jasa-jasa						
1. Ekspor, f.o.b.	+ 11.353	+ 17.820	+ 22.470	+ 23.606	+ 18.869	+ 19.072
Minyak	+ 7.374	+ 11.649	+ 16.883	+ 19.436	+ 14.976	+ 14.322
Tanpa minyak	+ 3.979	+ 6.171	+ 5.587	+ 4.170	+ 3.893	+ 4.750
2. Impor, c.i.f.	-9.426	-12.631	-17.168	-19.833	-19.607	-18.924
Minyak	-1.883	-3.534	-5.255	-5.497	-4.559	-4.524
Tanpa minyak	-7.543	-9.097	-11.913	-14.336	-15.048	-14.400
3. Jasa-jasa	-3.082	-3.612	-4.863	-6.043	-5.871	-5.206
Minyak	-1.481	-1.675	-2.539	-3.487	-3.218	-2.793
Tanpa minyak	-1.601	-1.937	-2.324	-2.556	-2.653	-2.413
4. Transaksi berjalan	-1.155	+ 1.577	+ 439	-2.270	-6.609	-5.058
Minyak	+ 4.010	+ 6.440	+ 9.089	+ 10.452	+ 7.199	+ 7.005
Tanpa minyak	-5.165	-4.863	-8.650	-12.722	-13.808	-12.063
II. SDR	+ 64	+ 65	+ 62	—	—	—
III. Pemasukan modal pemerintah	+ 2.101	+ 2.452	+ 2.698	+ 2.853	+ 4.114	+ 6.971
1. Bantuan program	+ 94	+ 196	+ 150	+ 6	+ 21	+ 97
2. Bantuan proyek dan lain-lain	+ 2.007	+ 2.256	+ 2.548	+ 2.847	+ 4.093	+ 6.874
IV. Lalu-lintas modal lainnya	+ 392	-1.358	-361	+ 1.140	+ 1.397	+ 676
V. Pembayaran hutang	-632	-722	-617	-861	-949	-988
VI. Jumlah I s/d V	+ 770	+ 2.014	+ 2.221	+ 862	-2.047	+ 1.601
VII. Selisih yang belum dapat diperhitungkan	-62	-324	+ 515	-1.850	-1.232	+ 110
VIII. Lalu-lintas moneter	-708	-1.690	-2.736	+ 988	+ 3.279	-1.711

\* Perkiraan realisasi.

Sumber.: RAPBN 1984/1985.

Dengan diberlakukannya devaluasi pada tanggal 30 Maret 1983 dan diikuti dengan kebijaksanaan di bidang perbankan, penjadwalan kembali beberapa proyek pemerintah, Neraca Berjalan dapat diperbaiki walaupun masih tetap berada dalam posisi yang defisit. Menurut perkiraan, walaupun ekspor (f.o.b.) dapat ditingkatkan sedikit di atas 9% setiap tahun dan impor (f.o.b.) meningkat rata-rata sebesar kurang dari 8% selama Pelita IV, transaksi berjalan Indonesia akan terus mengalami defisit yang jumlahnya kurang lebih US\$ 5 milyar setiap tahun. Hal ini berarti tanpa adanya bantuan luar negeri



dan pemasukan modal asing yang dapat mengimbangnya, neraca pembayaran Indonesia akan berada dalam posisi yang sulit dan cadangan devisa akan terkuras.

Berdasarkan kecenderungan seperti ini, dapat dikatakan bahwa dalam lima tahun mendatang usaha untuk mendatangkan modal asing akan dilakukan secara lebih intensif. Dan dalam Pelita IV Indonesia harus lebih mudah senyum dalam menghadapi modal asing.

Salah satu penyakit kronis dari neraca pembayaran Indonesia adalah transaksi jasa khususnya jasa pengangkutan dan perjalanan yang selalu mengalami defisit. Kalau dalam permulaan Pelita I defisit transaksi pengangkutan dan perjalanan baru mencapai US\$ 173 juta maka dalam tahun anggaran 1982/1983 telah mencapai US\$ 2.656 juta. Dalam keadaan seperti sekarang posisi neraca pengangkutan dan perjalanan selekas mungkin perlu diperbaiki. Dengan dikeluarkannya Keppres No. 18 tahun 1982 diharapkan keadaan tersebut sedikit banyak dapat ditanggulangi. Tetapi berdasarkan kenyataan sampai saat ini sektor perhubungan laut belum berkembang secara baik sehingga perhatian yang lebih serius perlu diberikan untuk membenahinya. Pemberian prioritas kepada sektor ini kiranya sangat beralasan karena dengan tindakan seperti ini diharapkan kelancaran arus barang dapat juga ditingkatkan. Maka Indonesia perlu meningkatkan kemampuan armada nasionalnya melalui peremajaan alat-alat pengangkutan dan menyesuaikan alat-alat pengangkutan tersebut dengan jenis, sifat dan volume barang yang akan diangkut. Tindakan seperti ini perlu dilakukan secara cepat karena dalam keadaan seperti di mana banyak perusahaan perkapalan sedang mengalami kesulitan usaha tersebut lebih mudah dilakukan.

## KETERGANTUNGAN TERHADAP LUAR NEGERI

Sejak permulaan Pelita I pinjaman atau bantuan luar negeri berperan-serta dalam kegiatan perekonomian Indonesia. Dilihat dari segi kuantitas, bantuan luar negeri secara terus-menerus mengalami peningkatan. Kalau dalam permulaan Pelita I jumlah bantuan luar negeri baru sebesar US\$ 371 juta maka dalam tahun terakhir Pelita III diperkirakan mencapai US\$ 6.971 juta. Secara kumulatif, selama tiga kali melaksanakan Pelita bantuan luar negeri kepada pemerintah telah mencapai US\$ 30.037 juta dan diperkirakan akan terus meningkat selama Pelita IV. Dengan memperkirakan jumlah bunga dan cicilan hutang yang dilakukan selama tiga kali Pelita (lihat Tabel 4) dapat diperkirakan bahwa hutang pemerintah sampai akhir Pelita III kurang lebih US\$ 25 milyar dan ini belum termasuk hutang yang diciptakan dalam pemerintahan Orde Lama.

Table 4

PEMASUKAN MODAL PEMERINTAH, BUNGA DAN CICILAN HUTANG  
(Juta US\$)

	Pemasukan Modal Pemerintah	Kumulatif	Bunga dan Cicilan Hutang	Kumulatif
1969/1970	371	371	31	31
1970/1971	369	740	47	78
1971/1972	400	1.140	78	156
1972/1973	481	1.621	66	222
1973/1974	643	2.264	81	303
1974/1975	660	2.924	89	392
1975/1976	1.995	4.919	77	469
1976/1977	1.823	6.742	166	635
1977/1978	2.106	8.848	761	1.396
1978/1979	2.101	10.949	632	2.028
1979/1980	2.452	13.401	722	2.750
1980/1981	2.698	16.099	617	3.367
1981/1982	2.853	18.952	861	4.228
1982/1983	4.114	23.066	949	5.177
1983/1984*	6.971	30.037	988	6.165

\* Angka perkiraan.

Sumber : RAPBN 1984/1985.

Terjadinya peningkatan bantuan luar negeri yang secara terus-menerus ini telah menimbulkan kekhawatiran bagi sebagian anggota masyarakat. Sekarang pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia semakin tergantung kepada pihak luar negeri semakin mendapat tempat. Masalah pembayaran hutang semakin banyak dipergunjingkan dengan mengaitkannya dengan masalah neraca pembayaran dan "debt service ratio."

Data dalam Tabel 5 memperlihatkan bahwa dalam permulaan Pelita I, bantuan luar negeri sangat berperan sekali dalam perekonomian Indonesia dan khususnya dalam APBN. Dalam tahun anggaran 1969/1970 kira-kira sebesar 77% dana pembangunan berasal dari bantuan luar negeri. Tetapi dalam tahun-tahun berikutnya saham bantuan luar negeri mengalami penurunan secara berarti, sehingga dalam Pelita III saham bantuan luar negeri dalam keseluruhan dana pembangunan berada di bawah 30%. Tetapi dalam Pelita IV yang akan datang diperkirakan saham bantuan luar negeri dalam total dana pembangunan akan lebih besar daripada Pelita III, dan ini berarti ketergantungan Indonesia kepada luar negeri akan lebih besar kembali. Dari



sisi lain dapat diperkirakan bahwa investasi yang bersumber dari bantuan luar negeri akan berkisar dari 18% sampai dengan 24% dari seluruh investasi.

Table 5

SUMBER-SUMBER PEMBIAYAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN  
(milyar rupiah)

	Tabungan Pemerintah (1)	Dana Bantuan Luar Negeri (2)	Total Dana Pembangunan (3)	(2)/(3) (%) (4)	Penerimaan Total APBN** (5)	(2)/(5) % (6)
1969/1970	27,2	91,0	118,2	77,0	334,8	27,2
1970/1971	56,4	120,4	176,8	68,1	465,1	25,9
1971/1972	78,9	135,5	214,4	63,2	563,5	24,1
1972/1973	152,5	157,8	310,3	50,9	748,4	21,1
1973/1974	254,4	203,9	458,3	44,5	1.171,7	17,4
1974/1975	737,6	232,0	969,6	23,9	1.985,7	11,7
1975/1976	909,3	491,6	1.400,9	35,1	2.733,5	18,0
1976/1977	1.276,2	783,8	2.060,0	38,0	3.689,8	21,2
1977/1978	1.386,5	773,4	2.159,9	35,8	4.308,8	18,0
1978/1979	1.522,4	1.035,5	2.557,9	40,5	5.301,6	19,5
1979/1980	2.635,0	1.381,1	4.016,1	34,4	8.077,9	17,1
1980/1981	4.427,0	1.493,8	5.920,8	25,2	11.720,9	12,7
1981/1982	5.235,0	1.709,0	6.944,0	24,6	13.921,6	12,3
1982/1983	5.422,0	1.940,0	7.362,0	26,4	14.358,3	13,5
1983/1984	6.548,5	2.741,0	9.290,3	29,5	16.565,4	16,6
1984/1985	6.048,3	4.411,0	10.459,3	42,2	20.560,4	21,5
1985/1986	8.072,5	5.098,0	13.170,5	38,7	25.068,8	20,3
1986/1987	9.756,9	5.715,3	15.472,2	36,9	29.396,4	19,4
1987/1988	11.427,8	6.686,8	18.114,6	36,9	35.005,9	19,1
1988/1989	13.048,0	7.475,5	20.523,5	36,4	41.017,3	18,2

\* Angka perkiraan.

\*\* Termasuk saldo anggaran lebih. Sejak 1984/1985 angka Repelita IV.

Sumber: RAPBN 1984/1985.

Dilihat dari segi bobot bantuan luar negeri seperti yang dikemukakan sebelumnya dapat dikatakan bahwa bantuan luar negeri tetap merupakan pelengkap sehingga tidak bertentangan dengan GBHN. Tetapi walaupun demikian pengelolaan bantuan tersebut perlu mendapat perhatian serius. Dalam APBN 1984/1985 yang diajukan pemerintah beberapa waktu yang lalu, pos bunga dan cicilan hutang luar negeri meningkat secara meyakinkan. Ini menunjukkan bahwa hutang-hutang yang diciptakan sebelumnya telah mulai jatuh tempo. Dengan demikian kalau jadwal jatuh tempo dari hutang-hutang yang akan diciptakan tidak diatur dengan baik maka posisi Indonesia akan semakin sulit.



Dalam beberapa waktu belakangan ini masalah "debt service ratio" Indonesia banyak dibahas di kalangan masyarakat. Berdasarkan keterangan pemerintah, ternyata "debt service ratio" Indonesia telah melampaui angka 20% -- batas yang dianggap aman. Dari pembahasan-pembahasan dan diskusi mengenai hal ini dapat dikatakan bahwa kebanyakan pengamat terlalu terpacu kepada angka batas 20% tersebut. Sejarah menunjukkan bahwa beberapa negara dapat berhasil melakukan pembangunan ekonominya dengan baik walaupun "debt service ratio" negara-negara tersebut jauh melampaui angka 20%. Hal ini berarti bahwa hal yang pokok dan terpenting adalah, apakah negara tersebut dapat memanfaatkan dana yang diperolehnya secara efisien dan efektif, dalam arti apakah bantuan atau pinjaman tersebut dapat memberi hasil nyata yang lebih besar daripada harga yang harus dibayar tanpa menyebabkan perekonomian berjalan tersendat-sendat. Kalau hal ini dapat diterima, maka yang patut mendapat perhatian dalam Pelita IV adalah bagaimana penggunaan dana tersebut. Seperti disebutkan sebelumnya, peranan modal asing dalam Pelita IV akan lebih besar daripada Pelita III. Dengan demikian pengelolaan dana yang akan diperoleh tersebut perlu dilakukan secara baik. Bila dana tersebut dapat dikelola dengan baik kekhawatiran mengenai dominasi bantuan luar negeri atau modal asing dapat dihindarkan dan perasaan nasionalisme sempit dengan segala manifestasinya dapat teratasi dengan baik.

Berdasarkan pengkajian terhadap modal asing dapat diketahui bahwa penanaman modal asing di Indonesia mempunyai ciri-ciri antara lain: (1) padat modal; (2) orientasi pemasaran produknya adalah untuk memenuhi pasar domestik; dan (3) kegiatannya untuk mencari bahan baku dan bahan penolong. Dalam Pelita IV kecenderungan seperti ini perlu diperbaiki. Modal asing perlu diarahkan sedemikian rupa, sehingga dapat memperkuat usaha industrialisasi (perombakan struktur ekonomi, memperkenalkan sektor industri); lebih banyak menyerap tenaga kerja; dan lebih berorientasi kepada pasar luar negeri. Hal yang disebut terakhir ini perlu mendapat perhatian yang serius agar dalam Pelita IV persaingan antara pengusaha nasional dan pengusaha asing dalam memperebutkan pasar domestik jangan menjadi semakin tajam.

## KESEMPATAN KERJA

Dalam buku Repelita IV disebutkan bahwa selama periode 1971-1980, lapangan kerja telah meningkat dengan cukup pesat, yaitu 0,3% per tahun.

Pertumbuhan angkatan kerja ini melebihi pertumbuhan penduduk usia 10 tahun ke atas maupun pertumbuhan angkatan kerja yang masing-masing sebesar 2,9%. Di pihak lain disebutkan bahwa angkatan kerja pada tahun 1983 sebanyak 63.475,9 ribu orang dan pada tahun 1988 akan mencapai 72.796,1 ribu orang. Hal ini berarti selama Pelita IV akan terjadi peningkatan angkatan kerja baru sebanyak 9.320,2 ribu orang atau secara rata-rata sebesar 2,78% setiap tahun. Selama periode 1971-1980 Produk Domestik Bruto Indonesia atas harga konstan 1973 secara rata-rata meningkat sebesar 8% setiap tahun, dengan demikian dapat diketahui elastisitas ketenagakerjaan selama periode tersebut adalah kira-kira sebesar 0,375.

Beberapa studi empiris menunjukkan bahwa pada umumnya elastisitas ketenagakerjaan akan menurun seiring dengan peningkatan produksi masyarakat. Hal ini terjadi karena kegiatan produksi semakin banyak menggunakan modal ketimbang tenaga kerja. Dengan perkataan lain kegiatan produksi semakin padat modal. Proses seperti ini tampaknya akan berlangsung juga di Indonesia. Kalau demikian halnya dapat dikatakan bahwa tanpa tindakan-tindakan khusus yang menyangkut ketenagakerjaan dalam Pelita IV, maka pertambahan angkatan kerja baru tidak dapat tertampung oleh kesempatan kerja baru dan ini berarti pengangguran akan meningkat.

Dalam Repelita IV, pemerintah memperkirakan (mengharapkan?) bahwa seluruh pertambahan angkatan kerja baru akan dapat tertampung. Perkiraan ini terlalu optimis dan secara implisit dengan perkiraan seperti ini pemerintah beranggapan bahwa elastisitas ketenagakerjaan justru meningkat dari 0,375 menjadi kira-kira 0,556. Secara teoretis kalau tidak ilusi hal ini mungkin terjadi tetapi dalam praktek sulit untuk diciptakan.

Peningkatan pengangguran dapat dipastikan akan menimbulkan dan/atau memperbesar masalah-masalah sosial, seperti meningkatnya perselisihan perburuhan, tindakan kriminal, yang pada gilirannya dapat menimbulkan keresahan di kalangan masyarakat. Hal ini berarti dalam Pelita IV di samping usaha-usaha untuk menanggulangi masalah sosial yang timbul akibat peningkatan pengangguran, usaha yang sejauh mungkin untuk memecahkan akar permasalahan harus dilakukan. Dari kecenderungan ketenagakerjaan seperti yang disebut di atas dapat dikatakan bahwa dalam Pelita IV usaha mengarahkan dana yang ada khususnya dana yang dikuasai pemerintah kepada proyek-proyek padat tenaga kerja dan proyek-proyek yang dapat menghambat peningkatan pencari kerja, seperti pendidikan, latihan-latihan perlu dilakukan secara lebih intensif. Tanpa usaha pengarahan dana secara khusus dapat dipastikan tekanan masalah ketenagakerjaan akan membesar dan akibatnya dapat mengganggu jalannya roda pembangunan.



## PERPAJAKAN DAN PERAN SEKTOR SWASTA

Kenyataan membuktikan bahwa motor penggerak utama bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah sektor pemerintah. Dalam tahun anggaran 1983/1984 misalnya, walaupun saham pemerintah dalam kegiatan ekonomi (perbandingan antara total penerimaan atau pengeluaran pemerintah terhadap Produk Nasional Bruto) adalah kira-kira sebesar 23%, saham pemerintah dalam keseluruhan investasi (yang berasal dari tabungan pemerintah dan bantuan luar negeri) lebih dari 55%. Peningkatan produksi dan harga minyak dalam tahun-tahun yang lalu memberi peluang kepada pemerintah untuk meningkatkan pengeluaran (investasi) tanpa menambah beban langsung yang berarti kepada masyarakat melalui perpajakan. Dalam Pelita IV kebijakan seperti ini tidak dapat dipertahankan lagi karena penerimaan pemerintah dari sektor minyak sulit ditingkatkan secara spektakuler. Untuk memelihara dan/atau menciptakan pertumbuhan ekonomi melalui investasi tampaknya pemerintah akan menggalakkan penerimaan dari sektor pajak dan partisipasi sektor swasta.

Dalam bulan Desember 1983 yang lalu RUU Perpajakan yang diajukan pemerintah telah disetujui oleh DPR dan akan mulai berlaku pada tahun 1984. Dengan diberlakukannya Undang-undang Perpajakan yang baru ini diperkirakan penerimaan pemerintah dari sektor pajak akan dapat ditingkatkan walaupun dalam tahun-tahun pertama mungkin secara teknis masih mengalami kesulitan atau hambatan-hambatan. Peningkatan penerimaan dari sektor pajak dengan menerapkan pajak progresif dalam banyak hal dapat menyebabkan investasi swasta bergerak ke arah yang berlawanan. Kasus seperti ini besar kemungkinannya terjadi khususnya di negara berkembang karena sebagian besar investasi swasta berasal dari para pengusaha yang tergolong besar. Dalam Pelita IV, peningkatan penerimaan pajak akan diusahakan bergerak seiring dengan peningkatan investasi swasta. Untuk dapat berhasil dalam usaha seperti ini maka usaha "berburu dalam kebun binatang" dalam bidang perpajakan secepatnya harus ditinggalkan, dan usaha untuk memperbanyak wajib pajak (ekstensifikasi) perlu dilakukan secara serius. Usaha seperti ini diharapkan akan dapat dilakukan secara berhasil karena sampai sekarang jumlah wajib pajak masih sangat kecil dan bahkan terlalu kecil dan beban pajak yang dipikul masyarakat masih cukup rendah.

Di negara mana pun penggelapan pajak selalu terjadi dan kompromi antara petugas pajak dengan wajib pajak merupakan kasus yang tidak jarang ditemukan. Berdasarkan pemikiran teoretis, penggelapan pajak (termasuk melalui kompromi secara tidak legal) akan semakin meningkat bila wajib pajak semakin tidak merasakan manfaat dari pembayaran pajak tersebut atau bila biaya untuk kompromi lebih kecil daripada hasil yang dapat digelapkan.



Masalah yang disebut pertama akan dapat diatasi bila penggunaan dana-dana yang bersumber dari pajak dimanfaatkan sesuai dengan harapan pembayar pajak (masyarakat). Tetapi untuk masalah yang disebut terakhir masalahnya hanya mungkin dapat diatasi bila hal-hal yang berkaitan dengan pajak dikelola dengan baik dan mental para petugas pajak dapat dipertanggungjawabkan. Selama ini telah sering terdengar keluhan dari anggota masyarakat terhadap tingkah dari aparat perpajakan. Pemerintah sendiri telah secara tegas mengemukakan akan melakukan tindakan perbaikan. Kemauan ini diharapkan akan menjadi kenyataan dalam Pelita IV. Karena seperti diketahui dengan beban pajak masyarakat yang semakin meningkat dalam Pelita IV, masyarakat akan menjadi semakin peka dan kritis terhadap hal yang menyangkut perpajakan.

## PENUTUP

Perekonomian dunia telah menunjukkan gejala kepulihan dari penyakitnya dan akan bangkit kembali walaupun masih terus merupakan pertanyaan apakah hal ini akan berlangsung secara terus-menerus. Prospek yang baik tersebut tentu membuka peluang bagi Indonesia untuk melanjutkan usaha pembangunan seperti yang diharapkan. Dalam Pelita IV yang akan datang Indonesia mengharapkan dapat mencapai pertumbuhan ekonomi rata-rata sebesar 5% setiap tahun. Harapan ini mungkin akan tercapai tetapi untuk itu dibutuhkan usaha yang sungguh-sungguh dan penanganan yang serius terhadap masalah-masalah yang bakal timbul.

Dalam memasuki Pelita III kondisi perekonomian Indonesia dan dunia cukup baik, tetapi menjelang dan dalam Pelita IV banyak faktor yang akan menuntut penanganan serius. Hal ini terutama karena masalah yang dihadapi menjadi semakin rumit dan kompleks. Dalam masa lalu banyak usaha pembangunan tidak mencapai hasil yang optimum karena kekurangmampuan membuat antisipasi, kelambanan dalam bertindak dan bereaksi serta keterlambatan mengambil inisiatif. Keadaan ini tidak dapat dipertahankan lagi karena kemampuan Indonesia untuk mencapai hasil pembangunan ekonomi seperti yang diharapkan sangat tergantung kepada kemampuannya untuk mengatasi masalah yang ada secara tepat menurut urgensi waktunya.

Dalam Pelita IV, tampaknya masalah perdagangan luar negeri, neraca pembayaran, ketergantungan terhadap luar negeri, kesempatan kerja dan masalah perpajakan dan peran sektor swasta merupakan masalah-masalah yang akan tampil ke depan. Masalah-masalah ini harus dipecahkan dengan baik dalam Pelita IV agar usaha pembangunan yang sesuai dengan GBHN dapat lebih mudah dicapai.

# **Repelita IV: Ekonomi Politik Target Pertumbuhan Lima Persen\***

Hadi SOESASTRO

April 1984 akan menjadi awal Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat, yang membawa Indonesia ke tahun ke-16 rencana pembangunan ekonomi. Seperti Repelita sebelumnya, Repelita IV tampaknya bersifat "indikatif," di mana program digariskan -- tidak hanya tetapi terutama -- untuk menunjukkan arah pembangunan dan target ditetapkan untuk menunjukkan bobot usaha-usaha yang terliput di dalamnya.

Dalam bidang rencana pembangunan ekonomi ini, pemerintah pusat mempunyai peranan pembangunan yang menonjol, yang diejawantahkan secara terperinci dalam anggaran tahunan. Semua kegiatan ekonomi dan sosial lain yang direncanakan, tetapi tidak dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah pusat, terbuka bagi peran-serta swasta, baik dengan jalan pengelolaan koperasi, memudahkan perusahaan-perusahaan swasta nasional, atau mengundang perusahaan-perusahaan asing. Dalam praktek selama ini perusahaan-perusahaan negara termasuk dalam kelompok semacam ini.

Serangkaian kebijakan untuk mendorong peran-serta kelompok ini, untuk mengatur penggunaan sumber daya di bawah pengawasan mereka, dan sebagainya tidak dirumuskan secara terbuka dalam rencana. Secara implisit kebijakan-kebijakan dapat diperoleh dari tujuan rencana yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang terlibat, seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sebagaimana tercantum dalam Daftar Skala Prioritas (DSP) yang ditinjau setiap tahun. Jadi rencana-rencana indikatif ini menunjukkan

---

\*Terjemahan *background paper* yang disampaikan pada Konferensi mengenai Indonesia, Medford, Massachusetts, 6-8 Oktober 1983, yang disponsori oleh *The Fletcher School and Diplomacy of Tuft University* (Medford, M.A), CSIS (Jakarta), dan *The Asia Society* (New York). Diterjemahkan oleh Michael B. SOEBAGYO.



-- dan konsisten dengan -- sifat ekonomi campuran: mekanisme pasar yang dipengaruhi oleh peran pemerintah yang lebih besar dalam pembangunan. Pada hakikatnya, rencana-rencana ini dibuat cukup luwes untuk mengatasi hal-hal yang tidak terduga, tetapi disusun sedemikian rupa sehingga dapat merupakan pegangan, terutama diberlakukan bagi lembaga-lembaga pemerintah sendiri dalam mewujudkan rencana. Walaupun mempunyai manfaat, keluwesan juga mengandung biaya tertentu,

Semenjak awal Repelita I tahun 1969, Indonesia mengalami tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 7-8% selama 1970-an. Dengan pertumbuhan yang terus-menerus ini, tahun 1980 Indonesia telah beralih dari negara berkembang dengan pendapatan yang rendah menjadi kelompok negara-negara berkembang dengan pendapatan menengah, menurut standar Bank Dunia. Dibandingkan dengan rencana-rencana sebelumnya, Repelita IV ini dibuat dengan target tingkat pertumbuhan ekonomi yang "sedang" (modest) sebesar 5% rata-rata selama periode yang direncanakan. Apakah target sebesar ini memadai dilihat dari keadaan dalam negeri dan luar negeri dewasa ini, bukan lagi menjadi bahan pertimbangan, tetapi erat kaitannya dengan dasar-dasar perencanaan pembangunan: untuk apa, oleh dan untuk siapa, apa keterbatasannya, dan bagaimana melepaskan diri secara bertahap dari keterbatasan dan kesulitan dari dalam maupun luar negeri.

"Apakah target pertumbuhan ini menjadi persoalan?" Jawabannya bisa ya dan tidak. Sebesar 1,5 sampai 2 juta angkatan kerja yang memasuki pasar tenaga kerja setiap tahun. Bila struktur produksi perekonomian sekarang seperti digambarkan oleh *ratio modal tenaga kerja* (capital-labour ratio) dan *ratio modal-output produksi* (capital-output ratio) terus terjadi, tingkat pertumbuhan 5% per tahun sulit menghadapi tantangan. Agar target tingkat pertumbuhan 5% sesuai dengan besarnya lapangan yang dipersyaratkan tercipta, tindakan-tindakan drastis tampaknya dibutuhkan untuk melakukan perubahan pada sumber pertumbuhan dalam faktor *masukan segi penawaran* (input supply side).

Sekarang lihat sumber pertumbuhan pada segi penawaran *keuangan* (financial supply side). Ketergantungan yang sangat besar dan terus-menerus terhadap pendapatan minyak sebagai sumber penghasilan ekspor dan pendapatan pemerintah berarti bahwa perubahan harga minyak -- yang berada di luar pengawasan negara -- akan sangat menentukan apakah target 5% dapat dicapai atau dilampaui. Dalam jangka pendek, perekonomian kurang luwes untuk menghadapi penurunan harga minyak yang berarti. Ini adalah kasus tahun 1983. Tetapi untuk jangka yang lebih panjang, keadaan ini tidak perlu terjadi mengingat potensi sumber-sumber daya, sumber manusia atau lainnya dan tersedia secara berlimpah.

Perkembangan pesat sektor ekspor non-minyak akan mengurangi ketergantungan pada ekspor minyak. Hal ini benar, tetapi masih belum jelas bagaimana ia akan mempengaruhi jalur perluasan ekonomi. Baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka yang lebih panjang, pasar luar negeri tetap merupakan sumber pertumbuhan yang lebih lemah bila dibandingkan dengan kekuatan potensial pasar dalam negeri. Pada prinsipnya, strategi ganda dengan maksimisasi penyerapan tenaga kerja dan penyusunan kembali komposisi *output* produksi dengan tujuan memperkuat permintaan domestik lebih sesuai untuk perencanaan, yang mana meliputi penentuan target-target.

Pembahasan singkat ini hanya menjelaskan beberapa bagian dari seluruh rangkaian masalah yang muncul dalam gaya yang lebih menekankan merosotnya tingkat pertumbuhan secara tiba-tiba dari rata-rata sebelumnya dalam 10 sampai 15 tahun yang lalu. Pertanyaan-pertanyaan telah diajukan mengenai kebijaksanaan target tingkat pertumbuhan yang "sedang" (modest). Walaupun kebijaksanaan ini muncul dan mencerminkan sikap pemerintah yang realistis, dengan melihat keadaan tahun 1982 dan 1983, ada keprihatinan bahwa kebijakan-kebijakan yang menyertai cenderung menyepelekan kesempatan-kesempatan bagi potensi pertumbuhan yang lebih tinggi.

Sehubungan dengan keprihatinan ini, tetapi barangkali menyangkut masalah yang lebih mendasar, terdapat dugaan bahwa tingkat pertumbuhan 5% mengnandung asumsi "kebiasaan dagang" (business-as-usual). Ini berarti antara lain bahwa untuk mudahnya pemerintah akan terus menguasai perekonomian negara dan mengatur perekonomian sesuai dengannya. Pandangan terhadap sektor swasta yang menyimpang ini lebih jauh akan mengemukakan bahwa bila pemerintah menderita demam, mengapa seluruh perekonomian harus ditulari dan ikut menderita oleh karenanya? Pernyataan ini cukup berarti, tetapi dalam konteks Indonesia sekarang, ini juga mengandung kekurangan-kekurangan sebagaimana halnya harus dicari dalam kebijakan sosial dan politik.

Dalam arti ekonomi, masih sulit untuk menyimpulkan tingkat ketahanan ekonomi secara keseluruhan dan ketahanan komparatif dari sektor-sektor (dan aktor-aktor) ekonomi yang berbeda, apabila efek-efek penurunan dramatis kegiatan-kegiatan ekonomi dewasa ini tidak dipecahkan sepenuhnya. Perkiraan-perkiraan penampilan ekonomi tahun 1982 memberi petunjuk tetapi tidak mengungkapkan seluruh cerita. Paling banter mereka memberi gambaran yang bercampur-aduk.

Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia naik hanya 2,25% pada tahun 1982, suatu penurunan yang berarti dari tingkat pertumbuhan kumulatif tahunan (compound annual rate) sebesar 8,7% selama periode 1979-1981 dan



tingkat pertumbuhan terendah sejak awal Repelita I tahun 1969. Pertumbuhan yang lebih rendah dialami semua sektor, kecuali sektor *utility*, dan sektor Pertambangan dan Penggalian mengalami pertumbuhan negatif (Tabel 1). Pertumbuhan sektor manufaktur jatuh dari 17% per tahun selama periode 1979-1981 menjadi hanya 1,2% pada tahun 1982, oleh karena penurunan produksi dari beberapa industri penting, seperti tekstil, kayu lapis, kertas, produk minyak, ban, besi dan baja, elektronika, dan mobil/kendaraan bermotor. Yang sangat terpengaruh adalah industri besi dan baja dengan penurunan *output* lebih dari 22%. Sektor pertanian juga mengecewakan, dan mengalami tingkat pertumbuhan terendah sejak 1976. Pertumbuhan rendah sebesar 2,12% disebabkan oleh produksi padi yang hanya meningkat 4,1%, penurunan beberapa produksi tanaman pangan seperti jagung, ketela, ubi jalar, kacang dan kedelai, dan penurunan produksi sektor kehutanan sekitar 20%.

Tabel 1

TINGKAT PERTUMBUHAN PDB (Harga Konstan 1973)

	1979-1981 <sup>a</sup>	1982
Pertanian	4,4	2,12
Pertambangan	1,1	12,09
Manufaktur	17,0	1,22
Pelayanan Masyarakat	14,5	17,35
Konstruksi	11,6	5,22
Pengangkutan dan Perhubungan	8,0	5,86
Perdagangan, perbankan dan jasa	11,2	5,16
PDB	8,7	2,25

<sup>a</sup> Tingkat pertumbuhan akumulatif tahunan.

Dalam tingkat pertama, penurunan di sektor pertambangan dan bermacam-macam industri manufaktur secara langsung mempengaruhi sektor pemerintah dan sektor modern. Penurunan dalam pertumbuhan *output* manufaktur mempunyai pengaruh yang berarti bagi pertumbuhan sektor-sektor lainnya, berkurang separuhnya dari apa yang terjadi pada tahun sebelumnya.

Ekspor menurun 14%, sedangkan impor masih meningkat 8%, meskipun jauh lebih rendah daripada kenaikan 27% pada tahun sebelumnya. Pembentukan modal domestik bruto meningkat 13%, sedikit lebih tinggi daripada 11% pada tahun sebelumnya. Pengeluaran konsumsi swasta dan pemerintah meningkat masing-masing 3,4% dan 8,2%, tetapi keduanya mengalami pertumbuhan yang lebih lambat.

Selang dan tenggang waktu -- atau mungkin ilusi -- bisa menjelaskan mengapa sebelum pengumuman perkiraan PDB 1982, masyarakat tidak melihat situasi menjadi seburuk seperti perkiraan yang dibuat statistik perekonomian nasional. Kekayaan yang dihasilkan dari panen minyak (oil boom) sejak pertengahan 1970-an, yang terutama dikumpulkan oleh sektor pemerintah dan sektor modern, tentu saja dapat menjadi penyangga atau beberapa bentuk jaminan yang cukup untuk menghindari akibat-akibat perkembangan yang sangat pesat, tetapi "moral hazard" dari penyanggaan dan jaminan mungkin menanggukuhkan keputusan-keputusan tertentu yang harus diambil.

Tetapi posisi menyenangkan yang dinikmati sektor pemerintah selama bertahun-tahun segera terancam oleh merosotnya cadangan, ketidakpastian prospek pasar minyak dan perkembangan ekonomi global serta penurunan aktual 15% harga minyak dalam bulan Maret 1983. Namun pemerintah merupakan pihak pertama yang bertindak (bereaksi) terhadap mundurnya pembangunan. Ia mengeluarkan konsep anggaran cermat dan memutuskan untuk mengurangi subsidi BBM sekitar 50% dalam bulan Januari 1983. Penurunan resmi harga minyak OPEC diikuti oleh devaluasi rupiah sebesar 27,5% pada akhir Maret 1983. Kemudian diambil suatu keputusan yang berani untuk menjadwalkan kembali 47 proyek besar di mana pemerintah mempunyai taruhan. Dalam bulan Juni 1983 keputusan penting lain diambil, yang mempengaruhi sektor moneter, khususnya operasi bank-bank pemerintah, dengan menghapuskan pagu kredit dan suku bunga yang disubsidi.

Kekhawatiran akan memburuknya posisi neraca pembayaran merupakan faktor utama dalam pembuatan keputusan ekonomi selama enam bulan pertama tahun 1983. Tampaknya hal ini berlangsung terus selama bulan-bulan seterusnya (hingga Maret 1984) dan barangkali lebih dari itu, karena neraca pembayaran menjadi kendala utama terhadap pertumbuhan. Merangsang ekonomi -- dalam jangka pendek dan menengah -- akan mempengaruhi impor secara tidak seimbang, mengingat kecenderungan impor yang tinggi di sektor pemerintah dan modern. Paket kebijakan Juni 1983, yang ditujukan untuk menggerakkan tabungan domestik untuk mempersempit jurang tabungan investasi (savings-investment) tidak secara otomatis menutup jurang valuta asing (foreign exchange). Selama kendala neraca pembayaran tetap sangat mengikat, gambaran struktur ekonomi yang telah mendorong kendala itu tidak dapat dengan mudah dihilangkan dengan tindakan-tindakan moneter sendiri.

Oleh sebab itu tindakan-tindakan fiskal termasuk perbaikan sistem perpajakan, diperlukan sekarang, dan perekonomian yang sarat peraturan perlu disederhanakan. Hal ini merupakan kesepakatan sekarang dan dalam jangka



pendek usaha-usaha ini akan dilakukan. Sebagaimana itu mungkin, jalur perluasan ekonomi jangka menengah dan jangka lebih panjang tergantung pada usaha-usaha untuk menggeser atau melakukan diversifikasi mesin penggerak pertumbuhan ekonomi. Penyesuaian terhadap harga minyak yang lebih rendah melalui tingkat pertumbuhan yang lebih rendah hanya dapat diterima sebagai tindakan sementara dan bukan sebagai keadaan tetap untuk jangka waktu menengah. Ini dapat melibatkan perubahan secara perlahan-lahan atau radikal dalam dasar ekonomi makro negara dan menuntut kemauan politik untuk mempengaruhinya. Ini barangkali merupakan pertanyaan yang tepat pada waktu ini.

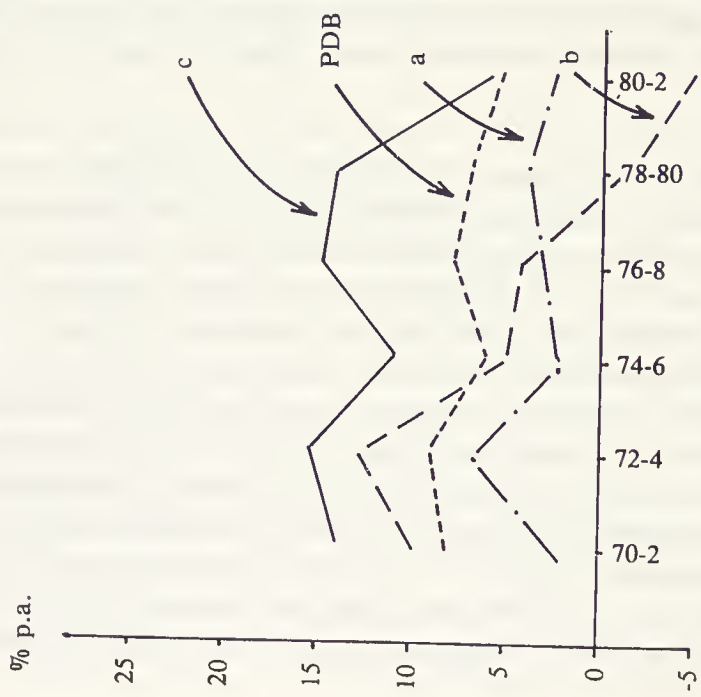
Tulisan ini tidak bermaksud memberi jawaban terhadap pertanyaan itu. Bagian selanjutnya mencoba mengkaji sumber-sumber pertumbuhan ekonomi dalam sepuluh tahun terakhir -- kekuatan dan kelemahannya, kebaikan dan keburukannya -- untuk mengetahui struktur dalam menghadapi pertanyaan di atas.

Ketika pemerintahan Orde Baru mulai berkuasa pada tahun 1966, ia mewarisi suatu perekonomian yang berada dalam keadaan yang kacau dan bertumbuh pada tingkat kumulatif (compound annual rate) tahunan sebesar 1% selama periode 1961-1965. Tindakan diambil untuk membangun dan menghidupkan kembali perekonomian, yang kemudian berhasil meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonomi kira-kira sebesar 6% selama periode 1966-1969.

Gambaran sejak 1970 adalah suatu perekonomian yang mengalami kejutan, panen minyak (oil boom) 1973/1974 dan 1979/1980, yang masing-masing diikuti oleh resesi global. Resesi yang pertama berusia singkat dan akibat ikutannya adalah sangat lunak dibandingkan dengan yang kedua. Menarik untuk dicatat bahwa pengaruh kedua panen minyak (oil boom) ini terhadap perekonomian Indonesia berbeda. Sementara panen minyak yang pertama diiringi oleh perluasan produksi, selama panen minyak yang kedua produksi mengalami penciutan. Namun secara keseluruhan hasil dari kedua panen minyak tersebut sangat berkaitan dengan pengaruh-pengaruh syarat perdagangan yang menguntungkan, tetapi lebih banyak selama panen minyak yang kedua. Ini dapat dilihat dari fakta bahwa walaupun kontribusi sektor pertambahan terhadap total PDB, pada harga konstan tahun 1973, menurun dari 11,8% pada tahun 1974 menjadi 9,3% pada tahun 1980, kontribusinya yang berdasarkan harga pasar yang berlaku meningkat dari 22,2% pada tahun 1974 menjadi 25,7% pada tahun 1980.

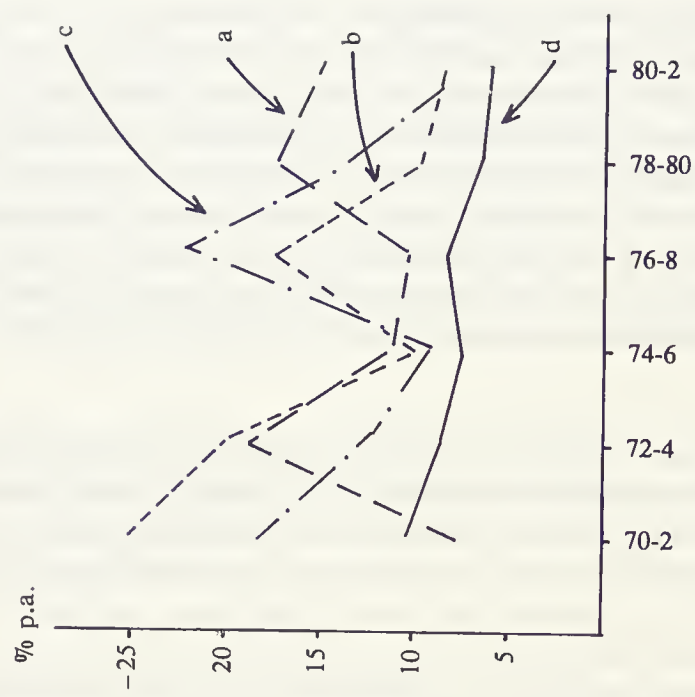
Tingkat pertumbuhan 8,2% per tahun selama periode 1970-1972 diikuti oleh suatu rekor pertumbuhan yang tinggi sebesar 9,5% selama tahun-tahun panen minyak pertama (1972-1974). Dengan resesi yang mengikuti panen

Grafik I-a



- a = Pertanian
- b = Pertambangan
- c = Manufaktur

Grafik I-b



- a = Pelayanan Masyarakat
- b = Konstruksi
- c = Pengangkutan dan Perhubungan
- d = Perdagangan, Perburuhan dan Jasa



minyak, pertumbuhan menurun menjadi 5,9% per tahun dalam periode 1974-1976. Dengan pemulihan kembali, perekonomian mencapai lagi tingkat pertumbuhan 8,3% per tahun dalam periode 1976-1978. Periode selama panen minyak kedua (1978-1980) menunjukkan penurunan tingkat pertumbuhan kumulatif per tahun menjadi 7%, yang merosot menjadi 5% dalam periode 1980-1982 berikutnya (lihat Grafik I-a dan I-b).

Pola "naik-turun" (boom and bust) dialami oleh semua sektor, terkecuali perdagangan, perbankan, sektor jasa yang bergerak di antara 7% dan 10% per tahun dalam periode tersebut di atas. Tingkat pertumbuhan sektor pertambangan menurun setelah periode panen minyak yang pertama dan mengalami pertumbuhan yang negatif sejak periode panen minyak yang kedua (1970-1980).

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 2, kontribusi menurut sektor terhadap pertumbuhan PDB bergeser cukup menyolok selama periode waktu itu. Peranan sektor pertanian sangat menggairahkan. Walaupun kontribusi sektor pertanian terhadap PDB menurun, dari rata-rata 43% dalam periode 1970-1972 menjadi 30% dalam periode 1980-1982, kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB kira-kira 21% dalam tahun 1980-1982, dibandingkan dengan 13,5% dalam tahun 1970-1972. Kontribusi sektor pertanian terhadap pertumbuhan PDB adalah tertinggi dalam periode panen minyak pertama, yaitu 25% dari seluruh pertumbuhan ekonomi, dan 20% selama periode panen minyak kedua, dibandingkan dengan kurang dari 15% dalam periode lainnya. Hal ini dapat diterangkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar uang minyak, yang masuk melalui pemerintah "dialihkan" ke sektor pertanian, baik melalui pengembangan prasarana, subsidi atas masukan, atau sistem kredit.

Table 2

KONTRIBUSI SEKTORAL TERHADAP PERTUMBUHAN PDB<sup>a</sup>

	1970-72	1972-74	1974-76	1976-78	1978-80	1980-82
Pertanian	13,5	25,0	14,5	12,9	19,7	20,8
Pertambangan	13,1	14,6	10,2	6,8	-1,5	-7,9
Manufaktur	14,7	14,9	20,2	21,9	28,5	16,9
Pelayanan masyarakat	3,9	9,1	1,0	0,8	1,8	2,6
Konstruksi	9,5	7,7	7,3	10,4	7,8	10,2
Pengangkutan dan perhubungan	7,7	4,5	6,2	12,8	9,6	9,2
Perdagangan, perbankan dan jasa	37,6	24,3	40,7	34,4	34,2	48,1
Jumlah <sup>b</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Dihitung atas dasar konstruksi rata-rata terhadap PDB dan tingkat pertumbuhan tahunan kumulatif untuk setiap periode.

<sup>b</sup> Angka-angka tidak berjumlah 100% kalau tidak dibulatkan.

Kontribusi dari sektor pertambangan terhadap pertumbuhan PDB mencapai 15% dalam periode panen minyak pertama tetapi kemudian semakin berkurang, dan sejak periode panen minyak kedua kontribusi terhadap PDB riil menjadi negatif. Ini tidak mengingkari kenyataan bahwa kontribusi terhadap pertumbuhan PDB secara nominal tetap kuat yaitu 20% pada tahun 1982, oleh karena pengaruh syarat perdagangan yang disebutkan sebelumnya.

Sektor manufaktur memperoleh kesempatan (momentum) untuk menjadi mesin penggerak pertumbuhan yang penting setelah panen minyak yang pertama. Bagiannya terhadap pertumbuhan PDB meningkat dari di bawah 15% dalam pertengahan pertama tahun 1970-an menjadi 20% dalam periode 1974-1976 dan terus meningkat mencapai hampir 30% selama periode panen minyak kedua. Dengan menurunnya tingkat pertumbuhan dari 15% per tahun dalam 1978-1980 menjadi 5,6% per tahun dalam 1980-1982 (1,2% dalam 1982), peranannya sebagai mesin penggerak pertumbuhan Indonesia yang masih baru turun kembali ke posisi yang hampir sama pada awal 1970-an. Dengan kata lain, manufaktur jelas kekurangan daya tahan untuk hidup menghadapi perkembangan yang mundur dewasa ini.

Cerita sektor manufaktur modern Indonesia, yang terdiri sekitar beberapa ratus usaha patungan sejak awal 1970-an dan beberapa ratus perusahaan nasional berskala menengah dan besar, adalah sama menariknya dengan perekonomian itu sendiri, dan ini menggambarkan secara baik apa yang salah selama tahun-tahun "makmur" itu. Daya tahannya yang relatif rendah selama tahun-tahun "kering" harus diperhitungkan untuk beberapa alasan.

Perkembangan sektor manufaktur Indonesia yang pesat pada pertengahan kedua 1970-an ditunjang oleh posisi neraca pembayaran yang baik, berkah uang minyak yang langsung "diputar" (recycles) mengimpor bukan hanya barang-barang modal tetapi meningkatkan proporsi bahan olahan industri. Hasilnya adalah pertumbuhan sektor manufaktur yang dapat bertahan bila tetap ada impor. Sektor manufaktur modern Indonesia yang sangat tergantung pada impor ini bukan merupakan rahasia umum lagi. Pada tahun 1975, dari tabel input-output diketahui permintaan impor dirangsang oleh pembentukan modal adalah sekitar 35%, tetapi rangsangan yang lebih besar berasal dari permintaan konsumsi akhir yaitu sekitar 57% yang sebagian besar berbentuk masukan-masukan barang industri untuk memproduksi barang-barang konsumsi. Pengaruh permintaan terhadap ekspor atas permintaan terhadap impor hanya 5%. Ini berarti bahwa permintaan akan devisa oleh sektor manufaktur melebihi kemampuannya untuk menghasilkan devisa dan demikian, ketergantungan totalnya pada uang minyak.

Saingan utama sektor manufaktur dalam "pasar" devisa adalah pemerintah dan perusahaan-perusahaan negara, sebagai bagian penting dari sektor



manufaktur modern Indonesia yang mempunyai kecenderungan tinggi untuk impor. Suatu tekanan dalam cadangan devisa sebagaimana persoalan dalam dua tahun terakhir, memiliki pengaruh yang besar di mana sektor manufaktur swasta dibiarkan menderita kalah.

Dalam jangka pendek, jalan keluar yang mudah tidak dapat diketemukan dan sektor manufaktur tampaknya tidak segera memperoleh lagi perannya -- meskipun perannya lemah -- sebagai mesin penggerak yang penting. Hanya suatu kebijakan industrialisasi "baru" yang radikal dapat mengubah keadaan ini. Pentingnya hal ini akan segera diketahui bila implikasi sektor manufaktur yang mandek ini dirasakan oleh sektor-sektor lain: perdagangan, konstruksi, pengangkutan, dan jasa pada umumnya.

Sektor konstruksi, pelayanan masyarakat (utilities), dan pengangkutan, bila digabungkan, mempunyai pengaruh yang berarti terhadap pertumbuhan PDB. Kontribusinya terhadap PDB meningkat dari kira-kira 7% pada awal 1970-an menjadi kira-kira 12,5% pada awal 1980-an, dan kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB rata-rata sekitar 20% untuk periode tersebut di atas. Sektor perbankan, perdagangan dan jasa adalah sama pentingnya. Kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB tetap yang tertinggi di antara sektor-sektor dalam perekonomian. Dalam tahun 1982, tingkat pertumbuhan pada sektor-sektor ini berkurang setengah sebagai akibat penurunan drastis dari pertumbuhan sektor manufaktur. Sektor-sektor ini sendiri tidak dapat berfungsi sebagai mesin penggerak pertumbuhan -- dalam arti yang dinamis -- walaupun mereka sangat penting sebagai suatu sumber pertumbuhan.

Anjuran terdahulu untuk melakukan kebijakan industrialisasi baru yang radikal mempunyai alasannya sendiri: dinamisme yang jelas dari sektor manufaktur selama 1970-an tidak didasari atas kemajuan teknologi, juga tidak terletak pada peningkatan produktivitas tenaga kerja, sementara daya serap tenaga kerja relatif tetap rendah. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 3, kontribusi terhadap pertumbuhan sektoral dalam berbagai sektor manufaktur dan sektor-sektor ekonomi lainnya terutama disebabkan oleh pertumbuhan masukan bahan mentah dan modal. Pertumbuhan masukan tenaga kerja tidak berarti besar bagi pertumbuhan *output* (hasil) sektoral (di semua sektor), sedangkan kemajuan teknologi hampir tidak ada di semua sektor, yang berarti kurang efisiennya produksi selama itu.

Tabel 3 juga menunjukkan pentingnya masukan modal dan bahan mentah untuk menggerakkan pertumbuhan. Dalam pertanian, pertambangan, industri non-logam, dan jasa, pertumbuhan masukan modal berpengaruh banyak bagi pertumbuhan *output*. Di semua sektor manufaktur, kecuali non-logam, pertumbuhan masukan bahan mentah berkontribusi yang terbesar bagi

pertumbuhan output. Masukan-masukan ini, seperti dibicarakan sebelumnya, sangat tergantung pada impor.

Table 3

KONTRIBUSI FAKTOR INPUT TERHADAP PERTUMBUHAN SEKTORAL,<sup>a</sup> 1971-1980  
(disusun sesuai urutan penting)

	Pentingnya Pertumbuhan Input			Kemajuan Teknologi (sisu)
	Tenaga Kerja	Modal	Bahan Mentah	
Pertanian	2	1	4	3
Pertambangan	3	1	2	4
Manufaktur				
- Makanan, minuman, tembakau	3	2	1	4
- Tekstil, kulit	3	2	1	4
- Kayu, kertas, cetakan	2	3	1	4
- Bahan kimia	2	3	1	4
- Non-logam	2	1	3	4
- Logam dasar	3	2	1	4
- Mesin	3	2	1	4
Pelayanan masyarakat	2	3	1	4
Konstruksi	2	4	1	3
Jasa	2	1	3	4

<sup>a</sup> Urutan sesuai kepentingan didasarkan atas suatu perhitungan yang menggunakan Jenis Persamaan Fungsi Produksi Cobb-Douglass; data yang digunakan diambil dari Tabel-tabel I-O persiapan 1980 yang diperbaharui dan tahun 1971.

Pertumbuhan sumber permintaan secara sektoral ditunjukkan dalam Tabel 4. Perluasan permintaan domestik merupakan suatu sumber pertumbuhan yang penting dalam beberapa sektor manufaktur (makanan, minuman, tembakau; tekstil dan kulit; kayu, kertas, percetakan), sektor pelayanan masyarakat dan jasa. Substitusi impor adalah faktor utama dalam perluasan output di sektor pertanian, industri logam dasar dan mesin, dan juga konstruksi. Pentingnya perluasan ekspor selama tahun 1970-an hanya terdapat dalam industri pertambangan dan kimia. Hubungan antar industri selama ini, seperti ditunjukkan oleh perubahan koefisien I-O, tidak menjadi sumber pertumbuhan yang penting bagi banyak sektor, kecuali agak terbatas pada sektor pertambangan, pelayanan masyarakat, dan pembuatan tekstil dan produk kulit. Ini membuktikan lagi kebijakan industrialisasi baru yang radikal yang memperkuat kaitan antar industri, tidak hanya dalam sektor



manufaktur, tetapi juga antara sektor manufaktur dan sektor-sektor perekonomian lainnya, terutama pertanian dan pertambangan. Hanya dengan memperkuat kaitan ini sektor manufaktur dapat mempunyai daya tahan yang lebih besar dan dengan demikian berfungsi sebagai mesin penggerak pertumbuhan yang mantap, walaupun selama periode penghasilan minyak menurun.

Tabel 4

SUMBER PERMINTAAN PERTUMBUHAN SEKTORAL,<sup>a</sup> 1971-1980  
(disusun sesuai urutan penting)

	Pentingnya Pertumbuhan Permintaan			
	Perluasan Permintaan Domestik	Substitusi Impor	Perluasan Ekspor	Perubahan dalam Koefisien I-O
Pertanian	3	1	2	4
Pertambangan	3	4	1	2
Manufaktur				
- Makanan, minuman, tembakau	1	2	4	3
- Tekstil, kulit	1	3	4	2
- Kayu, kertas, cetakan	1	2	3	4
- Bahan kimia	2	3	1	4
- Non-logam	2	1	3	4
- Logam dasar	4	1	2	3
- Mesin	2	1	4	3
Pelayanan Masyarakat	1	4	3	2
Konstruksi	2	1	3	4
Jasa-jasa	1	2	3	4

<sup>a</sup> Susunan sesuai urutan penting didasarkan atas perhitungan yang menggunakan Metoda Dekomposisi Chenery-Syrquin; data yang digunakan diambil dari Tabel-tabel I-O persiapan 1980 yang diperbaharui dan 1971.

Tabel 4 sebenarnya menunjukkan pentingnya permintaan domestik dan substitusi impor dalam menggerakkan pertumbuhan selama tahun 1970-an. Permintaan domestik terus memiliki potensi yang besar, dan harus semakin diandalkan. Pertanyaan mengenai bagaimana sumber pertumbuhan atas permintaan dapat dimanfaatkan secara lengkap dapat dijawab dengan mudah: pembangunan pedesaan dan pertanian adalah kuncinya. Apakah substitusi impor telah mencapai titik jenuh? Jelas tidak, sebagaimana ditunjukkan oleh kaitan antar industri yang lemah dan sektor manufaktur yang sangat tergantung pada impor. Masalahnya adalah kebijakan substitusi impor macam apa yang akan diambil.

Pentingnya permintaan domestik dan substitusi impor sebagai sumber pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh dapat dilihat pada Tabel 5. Kontribusi konsumsi swasta terhadap pertumbuhan PDB meningkat dari hanya 38% pada awal 1970-an menjadi 140% pada awal 1980-an. Tetapi seperti ditunjukkan dalam Tabel 5, kenaikan dalam kontribusi konsumsi swasta terhadap pertumbuhan PDB disertai dengan kenaikan impor, yang menunjukkan secara tidak seimbang terjadi arus besar impor untuk memuaskan mereka. Dengan demikian mengalirnya devisa harus diperkirakan tetapi kekhawatiran yang sama atau bahkan lebih besarnya berhubungan dengan aspek distribusi konsumsi.

Pembahasan sebelumnya menunjukkan bagaimana uang minyak itu memainkan peranan yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama sepuluh tahun yang lalu dan barangkali juga, bagaimana ia telah "mengangkat" struktur ekonomi maupun mempengaruhi -- dalam arti yang negatif -- tingkah laku ekonomi masyarakat. "Easy come easy go" adalah pelajaran yang diperoleh dari sepuluh tahun yang lalu.

Tabel 5

SUMBER-SUMBER PDB PERTUMBUHAN DENGAN PENGELUARAN (PERMINTAAN)<sup>a</sup>  
(dalam %)

	1970-72	1972-74	1974-76	1976-78	1978-80	1980-82
Konsumsi swasta	38,1	58,0	107,4	55,9	114,8	140,0
Konsumsi pemerintah	14,3	16,5	13,2	16,8	24,2	14,6
Pembentukan modal domestik	48,6	29,2	54,9	29,9	32,6	36,8
Ekspor	26,6	35,7	6,3	32,7	1,1	-7,9
Impor	-27,6	-39,4	-81,8	35,4	72,6	-83,5
Jumlah <sup>b</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> Dihitung atas dasar rata-rata bagian per tahun dan tingkat pertumbuhan per tahun secara akumulatif untuk setiap periode.

<sup>b</sup> Angka-angka tidak berjumlah 100% bila tidak dibulatkan.

Dengan melihat pengalaman masa lalu, tingkat pertumbuhan yang tinggi 7-8% per tahun, yang sebagian besar ditunjang oleh uang minyak, tampak semakin tidak diinginkan sekarang. Maka apakah target pertumbuhan 5% akan semakin diinginkan? Itu tergantung. Bila target pertumbuhan 5% masih tetap terutama didasarkan bagian besar -- tetapi lebih rendah -- pada uang minyak, keadaan negara akan semakin memburuk. Tetapi bila target pertumbuhan 5% ditunjang mesin penggerak pertumbuhan lain dan lebih ber-



daya tahan, target tingkat pertumbuhan yang lebih rendah akan menjadi lebih berarti, dan bahkan dapat melampaui target dalam jangka menengah. Potensinya ada di sana.

Tabel 6

PDB NON-MINYAK, 1979-1982; 1983-1990 (dalam %)

	Aktual <sup>a</sup>				Proyeksi <sup>b</sup>			
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1985-90
Tingkat Pertumbuhan Riil (harga 1973)								
PDB	6,3	9,9	7,9	2,3	1,5	5,2	6,2	5,2
PDB non-minyak	6,9	10,8	8,2	3,8	1,9	4,3	5,3	5,8

<sup>a</sup> Angka-angka 1982 adalah persiapan.

<sup>b</sup> Lihat World Bank, *Indonesia: Policies for Growth with Lower Oil Prices*, Report No. 4279-IND, 12 Mei 1983.

Tabel 6 menunjukkan kekuatan yang inheren dalam sektor non-minyak Indonesia. Sebenarnya saham PDB non-minyak, menurut harga konstan tahun 1973, adalah sekitar 90% dari total PDB, dan tingkat pertumbuhan per tahun secara kumulatif sebesar 9,5% dalam periode 1979-1981. Ia tetap tumbuh sebesar 3,8% pada tahun 1982. Proyeksi Bank Dunia, tingkat pertumbuhan PDB menjadi sebesar 5,8% per tahun untuk periode 1985-1990 tidak di luar kemampuan Indonesia. Indonesia dapat memilih tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi, bila ia memilih untuk melakukan demikian, dengan menggeser dan menganekaragamkan mesin penggerak pertumbuhan. Akhirnya tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dapat menjadi lebih baik daripada tingkat pertumbuhan yang lebih rendah.

# Peningkatan Peran Sektor Swasta dalam Pelita IV: Antara Urgensi dan Keengganan Politis

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Ke dalam perubahan-perubahan yang diharapkan oleh pemerintah akan terjadi selama Pelita IV mendatang termasuk perbesaran peran sektor swasta dalam pembangunan ekonomi nasional. Indikasi perubahan ini antara lain terlihat dalam *komposisi investasi nasional* yang direncanakan. Selama Pelita IV investasi masyarakat diharapkan naik dengan rata-rata 17,6% per tahun dari Rp 8,7 trilyun tahun 1984/1985 menjadi Rp 19,5 trilyun tahun 1988/1989. Memang investasi pemerintah juga direncanakan naik terus. Tetapi tingkat pertumbuhannya hanya 14,4% per tahun hingga investasi (pengeluaran pembangunan) pemerintah menjadi Rp 20,5 trilyun dalam tahun 1988/1989, atau tinggal 51,3% dari investasi nasional dibandingkan dengan 54,7% dalam tahun 1984/1985. Memang belum diketahui bagian swasta dalam keseluruhan investasi masyarakat. Tetapi pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh pemerintah menunjukkan bahwa swasta diharapkan menjadi tumpuan penting dalam perwujudan investasi masyarakat. Ini adalah indikator pertama dari kehendak untuk memperbesar peran sektor swasta dalam pembangunan ekonomi.

Beberapa peraturan pemerintah dalam tahun-tahun terakhir juga telah mengungkapkan kehendak tersebut. Dari perlengkapan-perengkapan yang dikandung oleh Paket Pengembangan Ekspor 1 Januari 1982 dapat disebut peralihan ke sistem *devisa bebas* dari sistem devisa terkendali langsung. Menurut peraturan ini para pemegang devisa diberi kebebasan untuk mencari manfaat terbesar dari devisanya. Kewajiban untuk menukarkan devisa ke Bank Indonesia dengan kurs administratif dihapuskan. Dengan demikian sistem devisa Indonesia telah menjadi sangat kontingen atau kaya dengan alternatif-alternatif.



Perubahan dalam sistem devisa ini mempunyai konsekuensi besar bagi kebijakan uang dan moneter Indonesia. Andaikan ada indikasi bahwa nilai intern rupiah akan menurun sedang nilai eksternnya tidak berubah atau turun lebih lambat, atau dengan kata lain ada kecenderungan penilailebihan (*over-valuation*) rupiah, maka ekspor modal yang tidak dikehendaki dapat terjadi, sementara impor modal semakin langka, yang berarti cadangan moneter menurun. Begitu juga perbedaan suku bunga riil dalam negeri dan suku bunga riil luar negeri dapat mendorong lalu-lintas modal yang tidak dikehendaki oleh jawatan moneter. Pengalaman dalam minggu-minggu terakhir menjelang devaluasi rupiah 30 Maret 1983 dan dalam minggu-minggu terakhir menjelang pengajuan RAPBN 1984/1985 menunjukkan bahwa ketidakpastian yang kecil saja dalam kebijakan moneter dapat menimbulkan lalu-lintas modal internasional yang besar.

Lalu-lintas seperti ini masih tetap dapat dikendalikan meskipun yang dianut adalah sistem devisa bebas. Yang berubah adalah perlengkapan-perengkapannya. Kalau dalam sistem devisa terkendali langsung pengendalian dilakukan melalui Komando Bank Sentral, maka dalam sistem devisa bebas ia dilakukan secara tidak langsung melalui pengendalian nilai intern dan ekstern rupiah, dan tingkat bunga dengan penyesuaian yang terus-menerus terhadap lingkungan internasional. Cadangan moneter Indonesia yang sejak tahun 1982 tidak mengalami penurunan terus-menerus menunjukkan bahwa risiko ekspor modal yang dikandung oleh sistem devisa bebas dapat dikendalikan melalui stabilitas moneter yang disesuaikan dengan lingkungan internasional.

Indikasi yang ketiga dari kehendak pemerintah untuk meningkatkan peran swasta ialah *deregulasi parsial* sistem perbankan bulan Juni 1983. Pagu kredit dan suku bunga yang ditetapkan oleh Bank Indonesia sebagai perlengkapan utama kebijakan perbankan dihapuskan. Bank-bank umum ditantang melakukan ekspansi kredit hingga batas kemampuan permodalannya yang pada gilirannya sangat tergantung dari keberhasilannya dalam pengerahan dana masyarakat. Sesedikitnya menurut peraturan ini, keberhasilan usaha bank-bank umum tidak lagi merupakan fungsi dari *privilege-privilege*, melainkan akan sangat tergantung dari efisiensi dalam operasi pasif (pengerahan dana) dan operasi aktif (penyaluran dana). Lebih dari itu, deregulasi ini juga berarti bahwa seleksi nasabah akan semakin tergantung dari efisiensi.

Peralihan ke sistem devisa bebas dan deregulasi parsial sistem perbankan menuntut pula perubahan-perubahan dalam *kebijakan uang Bank Indonesia*. Keberfungsian deregulasi tersebut di atas akan sangat terhalang, kalau Bank Indonesia masih tetap lebih berperan sebagai *penyedia kredit likuiditas* atas dasar kriteria di luar efisiensi daripada sebagai *pengendali likuiditas* yang menunjang kenaikan produktivitas. Dan peran Bank Indonesia sebagai pe-

ngendali likuiditas atau sebagai "lender of the last resort" sudah pula diperbaiki dengan memperkenalkan Sertifikat Bank Indonesia yang akan diperdagangkan di pasar uang untuk pemanfaatan likuiditas lebih atau perolehan likuiditas yang bersifat jangka pendek, dan fasilitas diskonto sebagai instrumen penyediaan likuiditas yang dijamin dengan surat-surat berharga dengan suku diskonto yang disesuaikan dengan permintaan akan likuiditas. Dengan perlengkapan-perengkapan baru ini Bank Indonesia dapat memperkuat kebijakan pasar terbukanya, yaitu membeli surat-surat berharga untuk ekspansi moneter atau menjual surat-surat berharga untuk kontraksi moneter.

Inti dari semua perubahan-perubahan ini adalah promosi efisiensi sistem perbankan dan produksi. Ekspansi kredit bagi produksi tidak lagi dengan sendirinya melahirkan tekanan inflatoir karena ia lebih bertumpu pada "recycling" uang yang sudah beredar daripada pada penciptaan uang. Namun pembenahan sistem perbankan adalah sisi yang satu dari medali, sedang sisi lainnya adalah pembenahan dunia usaha (sektor produksi). Kalau ruang gerak di sektor produksi tetap dibatasi seperti sediakala, maka ekspansi investasi swasta yang diharapkan tidak akan terwujud, ibarat bendungan tanpa PLTA atau lahan pertanian.

Pembenahan sektor produksi inilah yang turut terkandung dalam tuntutan-tuntutan *debirokratisasi* atau "penjinakan Leviathan" yang telah diajukan dari berbagai penjuru. Pembebasan ekonomi Indonesia dari sihiran-sihiran atau "Entzauberung der Welt" seperti diistilahkan oleh Max Weber? Pembebasan Prometheus dari belenggunya? Laissez fair? Tidak sejauh itu dan bukan itu yang dimaksudkan. Tetapi ada berbagai argumen yang mendukung perbesaran peran sektor swasta dalam pembangunan ekonomi, dan bersamaan dengan itu juga dalam pembangunan sosial, politis dan kultural Indonesia.

## PIL PAHIT YANG BERKHASIAH

Akankah pemerintah berbicara tentang peningkatan peran sektor swasta seandainya sebarrel minyak masih US\$ 34 atau lebih, hutan-hutan negeri ini masih kaya dengan kayu-kayu mahal, permintaan dunia terhadap komoditi-komoditi ekspor utama Indonesia yang ambil kata (by the way) berasal dari BUMN masih menaik, atau pinjaman ekstern yang bersyarat lunak masih dapat diperoleh dalam jumlah yang dikehendaki? Ada kesan bahwa panggilan pemerintah pada sektor swasta dilatarbelakangi oleh kesulitan yang dihadapinya dalam pembelanjaan pembangunan. Tetapi ini juga adalah suatu argumen, meskipun tidak yang kuat.



Lebih kuat adalah argumen konstitusional yang dikandung oleh UUD 1945, khususnya penjelasan Pasal 33 sebagai produk positivisasi nilai-nilai yang dihayati oleh masyarakat Indonesia yang antara lain terdiri dari pengakuan hak hidup perusahaan yang lahir karena inisiatif orang-seorang dan penghargaan semangat kewiraswastaan. Memang penjelasan ini antara lain membatasi bahwa "hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang." Yang menjadi persoalan dalam penjelasan ini adalah: (1) ciri-ciri perusahaan yang menguasai atau tidak menguasai hajat hidup orang banyak; dan (2) arti "ada di tangan orang-seorang."

Betapa sulitnya memberikan jawaban atas pertanyaan pertama dapat digambarkan melalui contoh-contoh berikut:

- a. Suatu perusahaan yang kecil pada waktu pendiriannya melakukan ekspansi karena keberhasilan bisnis hingga mempekerjakan "banyak" orang yang hajatnya kini tergantung dari keberhasilan atau kegagalan perusahaan tersebut. Haruskah perusahaan tersebut ditarik oleh koperasi atau negara dari tangan orang seorang? Kalau jawabnya ya, itu berarti tidak ada perusahaan yang boleh ada di tangan orang seorang karena setiap perusahaan mempunyai peluang dan memang diharapkan untuk tumbuh.
- b. Produk suatu perusahaan tidak termasuk "kebutuhan pokok" pada waktu diperkenalkan di pasar. Tetapi dalam perjalanan waktu produk tersebut menjadi bagian "kebutuhan pokok," baik sebagai barang konsumsi atau sebagai produk antara bagi banyak proses produksi. Bolehkah perusahaan tersebut ada di tangan orang seorang? Kalau jawabnya tidak, itu berarti tidak ada produksi yang boleh ada di tangan orang seorang karena setiap produk dapat menjadi bagian kebutuhan pokok masyarakat.
- c. Suatu perusahaan tertentu menghasilkan produk yang merupakan kebutuhan pokok di daerah tertentu seperti roti sagu di bagian Timur Indonesia, tetapi di daerah lain tidak termasuk kebutuhan pokok atau sama sekali tidak termasuk kebutuhan. Bolehkah perusahaan tersebut ada di tangan orang seorang?
- d. Suatu produk tertentu termasuk kebutuhan pokok bagi kelompok tertentu, tetapi tidak bagi kelompok lain hingga dihadapi "paradoks Arrow." Bagaimanakah greminium politik dapat memutuskan apakah produk tersebut boleh ada di tangan orang seorang?
- e. Bahkan produk tertentu dapat merupakan kebutuhan pokok pada waktu tertentu saja seperti tepung terigu pada hari raya. Haruskah produksi ini dialihkan dari orang seorang kepada koperasi atau perusahaan negara?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas tidak dapat diberikan begitu saja. Ia antara lain tergantung dari pengertian: "ada di tangan orang seorang." yang tampaknya diartisamakan dengan perusahaan yang *dimiliki* orang seorang seperti tercermin dalam makalah Komisi Perekonomian Panitia Persiapan Kemerdekaan yang menyatakan antara lain bahwa pemilikan negara tidak harus berarti pengusahaan oleh negara. Dapat saja milik negara diusahakan oleh koperasi atau perusahaan orang seorang, dan secara empiris ini jelas dapat dilihat dalam pertambangan atau kehutanan Indonesia. Karena itu ruang gerak perusahaan orang seorang juga sangat tergantung dari tafsir "penguasaan" cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak oleh negara. Ia bisa berarti pemilikan dan pengusahaan total; pemilikan dan pengusahaan parsial seperti dalam bentuk usaha patungan dengan swasta. Penguasaan oleh negara bisa juga berarti pemilikan mayoritas atau pemilikan minoritas dengan suara mayoritas; pengusahaan tanpa pemilikan seperti pengusahaan kebun karet milik orang seorang. Tidak kurang pentingnya, penguasaan juga dapat dilakukan tanpa pemilikan dan pengusahaan, yaitu penguasaan melalui pemajakan, segmentasi seperti melalui Keppres 14-A atau melalui perizinan.

Konkretisasi batasan-batasan yang dikandung oleh UUD 1945, Pasal 33 pada akhirnya memang adalah keputusan politis yang antara lain dipengaruhi oleh suasana politis. Tetapi variabel-variabel ekonomi harus diperhatikan juga dalam pembuatan keputusan politik karena setiap perwujudan keputusan politik disyarati oleh ketersediaan sumber-sumber ekonomi. Inilah yang tampaknya melatarbelakangi these Marx yang mengatakan bahwa transformasi sosial disyarati oleh transformasi ekonomi dari yang feodal ke yang kapitalis. Dan inilah pula yang melatarbelakangi proliferasi Fabianisme (sosialisme gradualis) di Inggris atau sosial demokrasi di Eropa Barat pada umumnya, atau "Ekonomi Pengendalian Buruh" Yugoslavia atau "liberalisasi parsial" di ekonomi-ekonomi sosialis yang riil ada dewasa ini.

Salah satu yang terpenting di antara variabel-variabel ekonomi tetapi sering disepelekan, kalau tidak diabaikan dalam pembuatan keputusan politis adalah efisiensi. Banyak kerajaan atau negara, dari ribuan tahun sebelum Masehi hingga sekarang, yang memoles citra internasionalnya melalui proyek-proyek mercu suar yang tidak mengindahkan efisiensi dan karena itu terkubur di antara puing-puing proyek tersebut. Banyak juga program egalitarianis yang dibuat tanpa referensi terhadap efisiensi atau daya prestasi ekonomi dan karena itu tercatat dalam sejarah hanya karena menimbulkan korban manusia. Tetapi ada juga sistem sosial yang mau belajar dari pengalaman-pengalaman ini dan menggunakan kejadian tertentu untuk memperkaya pembuatan keputusan politis dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomis seperti dilakukan oleh Tito ketika bertikai dengan Uni Soviet, tanpa mengor-



bankan tujuan-tujuan sosial politis. Kebajikan inilah tampaknya yang menjadi argumen paling aktual dan turut melatarbelakangi rencana peningkatan peran sektor swasta dalam Pelita IV.

Izinkan saya mengajukan beberapa pertanyaan yang jawabannya barangkali diketahui oleh semua orang, tetapi jarang diungkap. Mengapa koperasi-koperasi di Indonesia hanya mampu mencatat keberhasilan temporer? Mengapa BUMN silih berganti tergelincir ke jurang kebangkrutan tetapi tidak pernah diizinkan bangkrut? Bahkan perkebunan kelapa sawit di tanah subur negara ini dengan biaya upah yang rendah pula, juga inferior dibandingkan dengan saingannya di Malaysia. Dan mengapa BUMN-BUMN membayar upah yang lebih rendah dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan serupa yang swasta? Tentu bukan karena pemerintah memberikan privilege yang lebih tinggi kepada sektor swasta. Dan karena jawaban atas pertanyaan ini diketahui, maka diketahui juga bahwa atas dasar kriteria ekonomi tidak ada argumen a priori untuk memandang BUMN sebagai "anak emas" sistem ekonomi Indonesia. Namun demikian argumen ekonomi hanya sebagian dan tidak jarang disalahartikan sebagai argumen kapitalistis dalam pembuatan keputusan-keputusan politik.

Bukan eksistensi koperasi atau BUMN yang dipertanyakan melalui pengajuan pertanyaan di atas. Tetapi pengendalian "Daliha Na Tolu" (koperasi, BUMN dan swasta), dalam sistem ekonomi Indonesia, itulah yang harus dikaji, tidak sekedar memperbesar peran sektor swasta dalam Pelita IV, tetapi dan lebih-lebih juga mempertinggi daya prestasi sistem ekonomi Indonesia dalam Pelita IV dan yang selanjutnya.

## PERIZINAN DAN RENTE

Yang mencirikan pengendalian "Daliha Na Tolu" dalam sistem ekonomi Indonesia adalah perizinan, baik yang afirmatif maupun yang prohibitif. Dua bentuk perizinan ini mempunyai dampak besar terhadap daya prestasi sistem ekonomi Indonesia.

Perizinan afirmatif memang harus terbatas untuk mempunyai arti. Tidak ada izin yang tersedia bagi setiap orang. Tetapi sekali diberikan kepada seseorang atau kelompok tertentu, suatu izin akan diperlakukan oleh pemegangnya sebagai benda ekonomi biasa yang bertugas membuahkan manfaat maksimum. Biaya pemegangan izin juga akan diusahakan pada tingkat yang minimum. Karena itu pemegang izin akan terus berusaha menutup pemberian izin kepada saingan potensialnya. Dengan kata lain, ia akan melakukan perundingan yang terus-menerus dengan pemberi izin atas dasar

kriteria yang jauh lebih luas dari sekedar kriteria ekonomi. Perundingan seperti ini memang termasuk dalam, tetapi hanya satu di antara kompleks keahlian yang harus dikuasai oleh seorang wiraswasta. Dan ia menimbulkan yang disebut biaya transaksi, yaitu biaya yang tidak mempunyai hubungan dengan prestasi. Semakin banyak izin yang diperlukan untuk suatu aktivitas ekonomi, semakin tinggi biaya transaksi yang harus dipikul oleh aktivitas tersebut, dan karena itu juga oleh pemakai produk atau jasa yang dihasilkan aktivitas tersebut.

Perizinan yang prohibitif juga banyak di Indonesia. Ia dapat beruang lingkup sektoral seperti pembatasan yang dikenakan atas perusahaan swasta dalam industri minyak bumi. Tetapi di samping itu dapat juga bersifat regional seperti pembatasan pendirian baru industri farmasi di Pulau Jawa, di samping bisa juga bersifat etnis seperti pembatasan kredit investasi bagi pengusaha non-pribumi yang dimuat oleh Peraturan 22 Januari 1974. Akhirnya ada juga larangan yang dikenakan atas perusahaan-perusahaan besar dalam penanganan proyek-proyek tertentu yang dikhususkan bagi "pengusaha lemah."

Sama seperti perizinan yang afirmatif, perizinan yang prohibitif juga mengakibatkan biaya transaksi. Mereka yang tidak diizinkan untuk memasuki bisnis tertentu akan tetap berusaha untuk memperoleh akses, lebih-lebih karena setiap peraturan mengandung kekecualian. Kegiatan-kegiatan seperti inilah yang disebut kegiatan pencarian rente, yaitu keuntungan yang jatuh ke tangan seseorang atau suatu kelompok karena regulasi belaka, jadi tidak karena prestasi. Seorang eksportir kopi dapat memperoleh keuntungan melalui penjualan izin ekspor yang dihadiahkan padanya oleh regulasi ekspor kopi. Dan contoh seperti ini tidak sulit diperbanyak.

Karena menimbulkan biaya yang tidak berhubungan dengan prestasi, kegiatan pencarian rente memperlemah daya saing suatu ekonomi baik di pasar dunia, maupun di dalam negeri dalam menghadapi impor. Dan kegiatan seperti ini adalah gejala umum yang terdapat di ekonomi-ekonomi dengan tingkat regulasi yang tinggi apakah itu ekonomi Inggris, Uni Soviet atau Indonesia. Selama ekonomi Indonesia masih kaya dengan kegiatan ini, selama itu dunia usahanya akan kaya dengan pencari rente atau "Oekonomisierer" menurut istilah Israel Kierzner yang berusaha mengembangkan teori kewiraswastaan. Dan selama itu pula tolok ukur efisiensi akan berada di urutan bawah dari kriteria keputusan ekonomi, dan karena ladang aktivitas pencarian rente adalah perizinan, maka penertiban perizinan dan aparaturnya yang menguasainya adalah tuntutan elementer yang harus dipenuhi, kalau peran sektor swasta yang meningkat benar-benar dikehendaki Indonesia. Peran swasta yang kuat hanya dapat ada di negara konstitusional, di mana yang berkuasa adalah undang-undang, dan bukan orang-orang.



## PENGUATAN PERDAMAIAN SOSIAL

Birokrasi telah menjadi kambing hitam dalam penjelasan prestasi yang inferior dari sektor swasta Indonesia, seolah-olah semuanya dengan sendirinya akan menjadi lain seandainya birokrasi sudah lebih sederhana dan lebih konsisten. Tetapi pengkambinghitaman ini tidak pada tempatnya. Tuntutan-tuntutan proteksi yang diajukan oleh sektor swasta, untuk membatasi persaingan baik dalam menghadapi luar negeri maupun sesama perusahaan-perusahaan dalam negeri mencerminkan kenyataan bahwa sektor swasta belum sanggup bertahan dalam bisnis atas dasar prestasi kewiraswastaannya. Dengan kata lain, peningkatan peran sektor swasta dalam Pelita IV menuntut penyesuaian-penyesuaian oleh sektor swasta itu sendiri.

Di antara penyesuaian-penyesuaian ini termasuk perubahan citra sosial dan politis dari sektor swasta Indonesia. Regulasi sektor swasta di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kesangsian negara dan masyarakat terhadap tanggung jawab sosial dan politis sektor swasta. Kesangsian sudah ada sejak pendirian negara ini seperti tercermin dalam kutipan berikut: "Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya." Hingga sekarang pun kesangsian ini masih hidup, meskipun karena refleksi sistem ekonomi kita perusahaan orang-seorang tidak lagi harus berarti penindasan rakyat, melainkan sudah turut sebagai penyumbang kesejahteraan. Sebaliknya kita juga harus melepaskan diri dari ilusi. Benarkah melalui pemasyarakatan (*Vergesellschaftung*) atau penegaraan (*Verstaatlichung*) perusahaan, penindasan lantas hilang? Penindasan dapat diartikan macam-macam. Ia dapat berarti penggelapan uang koperasi, penggelapan dana penghijauan, pemaksaan untuk membeli dari koperasi atau pungutan siluman sebagai syarat perolehan sambungan telepon. Dan contoh-contoh ini tidak jarang kita temui di negara kita. Dengan kata lain, penindasan rakyat oleh perusahaan tidak tergantung dari bangun usaha, apakah koperasi, BUMN atau swasta. Tetapi yang mudah disalahkan di negara ini adalah perusahaan swasta. Ia harus aktif memperbaiki citranya sebagai tugas historis yang belum diselesaikan. Peran swasta yang meningkat dalam sistem ekonomi Indonesia hanya akan mendapat dukungan luas kalau bersamaan dengan peningkatan peran ini perdamaian sosial menguat.

Perdamaian sosial adalah *modus vivendi* dari solidaritas sosial. Pengertian ini dipilih dengan pengumpamaan bahwa bagian tertentu dari kepentingan elemen-elemen kemasyarakatan tidak selalu konvergen. Perbedaan kepentingan tidak selalu dapat dihindari, namun harus dikendalikan untuk menghindari gangguan besar dalam kegiatan ekonomi. Pengendalian ini sedapat-dapatnya dilakukan dengan spontan oleh partner-partner sosial yang terlibat dalam suatu kegiatan sektor swasta, yaitu pihak manajemen dan buruh, dan hanya dalam pengatasan kesulitan tertentu melihatkan negara sebagai unsur ketiga dalam lembaga tripartite.

Di balik perbedaan-perbedaan kepentingan antara partner-partner sosial ada kepentingan bersama yang tidak dapat diingkari. Suatu perusahaan hanya dapat bertahan dalam bisnis -- karena itu juga mengkais pendapatan -- kalau produktivitas buruh meningkat. Sebaliknya peningkatan produktivitas buruh menuntut ketentraman sosial yang merupakan fungsi dari pendapatan selama dan sesudah usia kerja dan humanisasi hubungan kerja. Di antara variabel-variabel terpenting dari ketentraman sosial, dan karena itu juga dari perdamaian sosial, termasuk tingkat upah; jaminan sosial seperti jaminan kesehatan, kecelakaan dan pensiun; pendidikan tenaga kerja; dan peran-serta buruh dalam pengendalian kegiatan perusahaan, baik yang bersifat langsung dalam pemolaan proses produksi maupun yang tidak langsung dalam manajemen; dan sama pentingnya pendapatan perusahaan.

Banyak di antara variabel-variabel ini yang sudah menjadi bagian dari hubungan perburuhan di Indonesia, meskipun sebagian menderita inefisiensi. Karena itu yang menjadi tugas dalam Pelita IV adalah pengembangannya untuk menjadi sesuatu yang komprehensif atau menjadi suatu sistem sosial. Kalau ini dapat dikembangkan, maka sikap yang afirmatif terhadap peningkatan peran sektor swasta dalam pembangunan Indonesia akan memasyarakat. Tetapi sikap afirmatif yang demikian harus didukung oleh perubahan-perubahan dalam sektor publik, termasuk dalam regulasi ekonomi. Deregulasi parsial sistem perbankan yang dimulai bulan Juni yang lalu misalnya, tidak akan membuahkan hasil yang diharapkan, kalau deregulasi yang sebanding tidak dilakukan dalam dunia bisnis. Lebih dari itu, deregulasi tidak akan banyak menolong perkembangan sektor swasta kalau ia tidak didukung oleh aparat yang terampil dan konsekuen dalam pemberlakuan regulasi yang sudah disederhanakan atas asas negara hukum.

Perubahan-perubahan dalam sektor publik ini akan mempertinggi persaingan dalam sektor swasta. Akses ke bisnis akan menjadi lebih luas dan seleksi peserta bisnis atas dasar efisiensi akan berlangsung. Yang disebut oleh Harvey Leibenstein sebagai "X-inefisiensi," yaitu inefisiensi yang ditimbulkan oleh regulasi ekonomi akan berkurang dan wiraswasta yang bukan sekedar pencari rente akan menempa citra sektor swasta Indonesia. Daya saing di pasar dunia dalam perebutan pasar ekspor dan dalam negeri untuk menghadapi impor juga akan meningkat. Dan kalau proses ini disertai oleh perbaikan citra sosial, politis dan kultural, maka sektor swasta akan menjadi salah satu yang tangguh dalam "Dalihan Na Tolu" sistem ekonomi Indonesia, dan tidak lagi sekedar "penutup lubang" yang sewaktu-waktu diaktifkan atau dibekukan tergantung dari kondisi keuangan negara. Namun jalan yang harus dilalui adalah panjang dan berbatu-batu. Tidak cukup satu Pelita, lebih-lebih satu Pelita yang tampaknya akan terdiri dari tahun-tahun sulit seperti Pelita IV, untuk membenahinya.



# Analisa dan Proyeksi Perkembangan Industri Perbankan Indonesia

J. PANGLAYKIM

## PENGANTAR

Apabila kita mau melihat perkembangan industri perbankan sekarang, kita tidak bisa melupakan anjuran Bank Indonesia kepada bank-bank swasta tahun 1980 untuk mengadakan merger. Kebijakan Bank Indonesia ini merupakan langkah rasionalisasi.

Perbankan sejak tahun 1950-an selalu dikaitkan dengan partai politik atau tokoh politik, sebab pada waktu itu partai politik dan tokoh politik merupakan penentu kebijaksanaan dalam bidang ekonomi dan moneter. Dapat dikatakan, bahwa hampir tidak ada satu partai politik atau tokoh politik yang tidak mempunyai aliansi dengan salah satu bank. Syarat yang ditentukan oleh instansi teknis saat itu juga amat mudah untuk dipenuhi, sehingga jumlah bank yang memperoleh izin kerja mendekati 125 buah.

Selama masa itu pertumbuhan industri perbankan sangat seret, karena masyarakat bisnis saat itu dihadapkan pada pasar yang dikenal sebagai "pasar penjual" (sellers' market). Mereka juga tidak memerlukan jasa perbankan karena para pembeli memberikan *voorfinanciering* tanpa tambahan bunga.

Situasi perbankan seperti itu menyebabkan Bank Indonesia mengadakan langkah rasionalisasi dengan menganjurkan bank-bank merger. Dengan kebijaksanaan ini bank-bank yang tergolong sehat dan agak sehat meningkat jumlahnya. Pada tahun-tahun 1971-1980, jumlah bank swasta sekitar 125 buah berkurang menjadi hanya 70 buah. Kebijakan ini juga telah merangsang perkembangan sektor perbankan dan berhasil menciptakan suatu suasana yang memungkinkan sektor swasta tampil dengan citra yang lebih bersih, lepas dari kaitan-kaitan tokoh politik.

Berinjak dari keadaan sesudah rasionalisasi ini kita akan melihat perkembangan industri perbankan selama tahun 1983, di mana pemerintah telah mengeluarkan Kebijakan 1 Juni 1983. Dan berdasarkan keadaan serta perkembangan tahun 1983, akan diutarakan arah yang sebaiknya diambil dalam perkembangan perbankan nasional pada tahun 1984 dan sesudahnya, yaitu menjadikan perbankan nasional sebagai industri pertumbuhan (growth industry) dalam Pelita IV.

## PERKEMBANGAN SELAMA TAHUN 1983

Dalam meneoba menganalisa perkembangan industri perbankan selama tahun 1983, kita akan melihat asset dan modal eadangan, serta kredit yang disalurkan setiap bank. Dari angka-angka ini kita akan bisa mengetahui bagaimana posisi jenis-jenis bank di Indonesia. Selanjutnya kita akan melihat dampak Kebijakan 1 Juni 1983, yang merupakan tindakan pemerintah sebagai langkah ke arah proses pematangan perbankan nasional. Kita juga akan melihat, bagaimana dampak Kebijakan 1 Juni tersebut pada perkembangan deposito dan perkembangan pemberian kredit.

### Posisi Berbagai Jenis Perbankan

Di sini kami akan mengemukakan beberapa data yang dapat memberikan gambaran mengenai posisi berbagai jenis perbankan dalam masyarakat bisnis nasional. Posisi ini bisa dilihat dari besarnya asset dan modal eadangan serta besarnya kredit yang disalurkan.

Pada Tabel 1 kita dapat melihat komposisi asset dan modal eadangan jenis-jenis perbankan.

Dilihat dari sudut asset, modal cadangan, dan keuntungan bank-bank negara menempati posisi dominan, lebih-lebih bila di dalamnya termasuk Bank Indonesia. Perbandingan asset bank-bank negara dan bank-bank swasta nasional sekitar 6,66 berbanding 1, sedangkan keuntungan bank-bank negara 3,74 kali keuntungan bank-bank swasta nasional. Ini memperlihatkan bahwa tingkat produktivitas bank-bank swasta lebih tinggi daripada bank-bank pemerintah, atau dapat juga menggambarkan bahwa bank-bank negara masih harus memikul tanggung jawab sosial sebagai penggerak perkembangan (agent of development). Tetapi dengan tambahan tanggung jawab itu bank-bank pemerintah masih dapat memperlihatkan keuntungan yang tergolong meyakinkan.



Tabel 1

ASSET, MODAL CADANGAN DAN KEUNTUNGAN BANK  
(s/d 30 Juni 1983, dalam milyar rupiah)

	Asset	Modal Cadangan	Keuntungan
1. Bank-bank negara termasuk Bapindo dan BTN (7)	16.632	1.103	147,0
2. Bank-bank asing termasuk Bank Per-dania (11)	1.611	68,4	34,1
3. Bank swasta nasional (73)	2.499	234,2	39,3

Sumber: *Berita Perbanas*, Edisi 8/1983, Oktober 1983.

Demikian juga dalam pemberian kredit posisi bank pemerintah masih menonjol. Untuk menelaah, peranan masing-masing jenis perbankan itu dalam pemberian kredit, kami mengambil data-data dari *Laporan Mingguan Bank Indonesia*<sup>1</sup> sebagai berikut:

Tabel 2

JUMLAH KREDIT MENURUT JENIS BANK

Jenis Bank	Jumlah Kredit	%
1. Bank Indonesia	Rp 2.375 milyar	16,24
2. Bank-bank Umum Pemerintah	Rp 9.593 milyar	65,61
3. Bank-bank Pembangunan Daerah	Rp 390 milyar	2,66
4. Bank-bank Swasta Nasional	Rp 1.543 milyar	10,55
5. Bank-bank Asing	Rp 719 milyar	4,91
	Rp 14.620 milyar	100,00

Pemberian kredit oleh bank-bank pemerintah, Bank Indonesia dan bank-bank pembangunan daerah secara total adalah sebesar 84,53% dari seluruh pemberian kredit, sehingga dengan demikian dapat dikatakan kedudukan sektor pemerintah cukup dominan dibandingkan dengan bank-bank swasta nasional. Bank-bank swasta nasional dan bank-bank asing masing-masing

<sup>1</sup>*Laporan Mingguan Bank Indonesia*, No. 1280, 17 Nopember 1983. Angka-angka tersebut sampai dengan minggu pertama bulan Oktober 1983.

hanya menyalurkan 10,55% dan 4,91% dari seluruh kredit. Bila kegiatan-kegiatan perwakilan bank-bank pemerintah di 'lepas pantai' (off-shore) diperhitungkan maka saham pemberian kredit oleh bank-bank pemerintah akan jauh lebih besar.

Sesuai dengan posisi bank pemerintah yang dominan, maka pola pemberian kredit juga menggambarkan peningkatan sektor pemerintah, perusahaan-perusahaan negara dan proyek yang dibiayai pemerintah.

Dari jumlah kredit sampai dengan minggu pertama bulan Oktober 1983 yang besarnya Rp 14.620 milyar, maka komposisi jumlah kredit yang diberikan oleh bank-bank pemerintah dapat dilihat dalam Tabel 3.

Tabel 3

#### PEMBERIAN KREDIT MENURUT KEGIATAN EKONOMI

	Jumlah	%
1. Sektor pertanian	Rp 1.397 milyar	9,56
2. Sektor pertambangan	Rp 1.017 milyar	6,96
3. Sektor perindustrian	Rp 5.640 milyar <sup>a</sup>	38,58
4. Sektor perdagangan	Rp 4.635 milyar <sup>b</sup>	31,70
5. Sektor jasa-jasa	Rp 1.268 milyar	8,67
6. Sektor lainnya	Rp 663 milyar	4,53
Total	Rp 14.620 milyar	100,00

<sup>a</sup>Termasuk pinjaman Pertamina kepada pemerintah dalam rangka pembayaran hutang luar negerinya.

<sup>b</sup>Termasuk pengadaan pangan dan perhotelan.

### Perkembangan Deposito

Kebijaksanaan 1 Juni 1983 yang antara lain menghapus pagu (ceiling) pemberian kredit kepada semua bank, memperkenankan bank-bank negara menentukan tingkat bunga deposito berjangka sendiri (bagi bank-bank swasta nasional sudah lama tidak berlaku ketentuan tingkat bunga deposito berjangka) telah menimbulkan perkembangan seperti terlihat pada Tabel 4 berikut ini.

Pada Tabel 4, kita dapat melihat telah terjadi kenaikan jumlah deposito sebesar Rp 669,9 milyar atau 73% yakni dari Rp 911,8 milyar pada bulan Januari 1983 menjadi Rp 1.581,7 milyar pada minggu keempat bulan



Tabel 4

DEPOSITO BERJANGKA BANK-BANK PEMERINTAH  
(Ringkasan)

Pada akhir	24 bulan	18 bulan	12 bulan	9 bulan	6 bulan	3 bulan dan kurang dari 3 bulan	Jumlah
Mei	835,6	-	41,2	-	26,9	3,1	911,3
Juni	763,2	-	111,9	-	119,3	129,6	1.124,0
Juli	726,4	-	217,9	-	143,8	200,0	1.287,1
Agustus	684,1	0,2	352,7	0,1	200,3	262,7	1.500,1
September-III	661,1	0,6	408,9	0,1	213,5	290,5	1.574,7
September-IV	655,3	0,7	417,0	0,1	210,4	297,7	1.581,7

Sumber: *Laporan Mingguan Bank Indonesia*, No. 1280, 17 Nopember 1983, hal. 20, 23, 24, 25, 26 dan 27.

September 1983. Bila kita melihat deposito itu dari sudut jangka waktunya maka terlihat bahwa deposito berjangka waktu 24 bulan mengalami penurunan, sedangkan deposito yang berjangka waktu 12 bulan meningkat. Peningkatan jumlah deposito yang paling menyolok ialah deposito berjangka waktu 3 bulan, dari Rp 8,1 milyar pada bulan Mei 1983 menjadi Rp 297,7 milyar pada bulan September 1983.

Pada mulanya kita memperkirakan bahwa penurunan jumlah deposito berjangka waktu 24 bulan itu terjadi karena beberapa golongan nasabah yang merasa khawatir menaruh uangnya untuk jangka waktu panjang untuk menghindari kemungkinan-kemungkinan diberlakukannya kebijaksanaan moneter baru lainnya. Tetapi ternyata mereka memindahkan depositonya dari yang berjangka waktu 24 bulan ke yang berjangka waktu lebih pendek, 12 atau 6 bulan. Sedangkan peningkatan jumlah deposito berjangka waktu 3 bulan disebabkan oleh adanya dana-dana yang belum/tidak terpakai sementara kegiatan bisnis sedang lesu. Pendapatan dari bunga yang berkisar antara 16% sampai 18% setahun dari deposito dapat dikatakan sebagai penghasilan yang lumayan dalam suasana bisnis yang sedang sepi.

Menurut pengamatan, mereka yang mendepositokan dananya untuk jangka waktu 3 dan 6 bulan adalah mereka yang tergolong pengusaha sedangkan yang menaruh dananya untuk jangka waktu yang lebih lama (12 dan 24 bulan) umumnya terdiri dari orang-orang non-bisnis seperti para profesional, pegawai negeri. Dengan mendepositokan dananya dengan jangka waktu lebih pendek, para pengusaha itu akan mempunyai pilihan (option) bila mereka secara mendadak memerlukan dana dalam suasana bisnis yang membaik. Di tahun-tahun mendatang, diperkirakan banyak pengusaha-pengusaha

tingkat menengah dan kecil yang akan memerlukan dana-dana tambahan dari luar sektor perbankan. Para pengusaha tingkat menengah dan kecil akan melakukan hal ini karena mereka lebih mudah mendapatkan dana tersebut dari luar sektor perbankan (pemberian kredit diperhitungkan berdasarkan hubungan pribadi) dan untuk menghindari "kejaran" pajak. Bila mereka ingin mendapat pinjaman dari bank mereka harus memberikan nomor wajib pajak mereka padahal sebagian besar dari mereka belum memiliki nomor wajib pajak tersebut. Beberapa waktu yang lalu, kebutuhan mereka itu disalurkan oleh bank-bank kepada bank-bank pasar, tetapi pada suatu saat bank-bank pasar pun akan meminta nomor wajib pajak kepada nasabahnya itu. Bila demikian, maka dapat diperkirakan bahwa pasar di luar sektor perbankan akan ramai.

Tabel 5 memperlihatkan perkembangan deposito berjangka pada bank-bank devisa dan non-devisa swasta serta bank-bank pemerintah. Ternyata deposito berjangka pada dua jenis bank yang disebut pertama ini pun meningkat meskipun tercatat perbedaan yang cukup menyolok. Jumlah deposito berjangka pada bank-bank devisa swasta pada bulan September 1983 adalah sebesar Rp 531,3 milyar dan pada bank swasta non-devisa sebesar Rp 213 milyar. Dan bila kita membandingkan dengan jumlah deposito berjangka pada bank-bank asing, ternyata deposito bank-bank swasta non-devisa masih lebih sedikit. Bank-bank asing dapat mengumpulkan deposito dari nasabahnya sebesar Rp 507 milyar sampai bulan September 1983, walaupun umumnya bunga deposito yang mereka tawarkan di bawah bunga deposito bank-bank swasta yang tergolong baik devisa maupun non-devisa. Hal ini

Tabel 5

DEPOSITO BERJANGKA BANK-BANK DI INDONESIA (Ringkasan)  
(dalam milyar rupiah)

Tahun 1983 Mei	Bank-bank Umum Devi- sa Nasional	Bank Negara	Bank Devisa Swasta	Bank Swasta Non-devisa	Bank-bank Umum Devi- sa Asing	Bank Pemba- ngunan	Peserta Kliring
Bulan							
Mei	1.546	(911.8)	(634.2)	146	520	56	2.268
Juni	1.788	(1.124.0)	(664.0)	168	486	59	2.501
Juli	1.946	(1.287.1)	(658.9)	181	503	59	2.689
Agustus	2.029	(1.500.0)	(528.9)	193	501	60	2.783
September	2.113	(1.581.7)	(531.3)	213	507	60	2.893
Oktober	2.456	(n.a.)	(n.a.)	219	550	62	3.287

Sumber: Laporan Mingguan Bank Indonesia, No. 1280, 17 Nopember 1983, hal. 24 dan 26.



mungkin menyangkut aspek kepercayaan atau perasaan. Masyarakat tampak cenderung 'menitipkan' uangnya pada bank-bank negara, disusul pada bank-bank swasta devisa, kemudian bank-bank asing, baru bank-bank swasta non-devisa, dan terakhir bank-bank pembangunan (di antara jenis-jenis perbankan itu, bank-bank swasta non-devisa menawarkan bunga deposito yang tertinggi).

Perkembangan Pemberian Kredit

Pemberian kredit, setelah pagunya dihapus, tampak tidak meningkat menyolok. Peningkatan paling besar terjadi antara akhir Desember 1982 dan Maret 1983 yakni sebesar 5,2%, tetapi setelah bulan Juni sampai dengan bulan Oktober 1983, kenaikannya hanya di antara 0,1% sampai 2,4% (Lihat Tabel 6).

Tabel 6

PERKEMBANGAN PEMBERIAN KREDIT PERBANKAN NASIONAL (dalam milyar rupiah)							
	1982	1983					
	Des.	Maret	Juni	Juli	Agustus	Sept IV	Okt I
1. Bank Indonesia (pinjaman langsung) (2)	2.771	2.388	2.293	2.307	2.287	2.362	2.375
2. Bank-bank Umum Pemerintah (4)	8.031	8.854	9.062	9.195	9.374	9.549	9.593
3. Bank-bank Swasta Nasional (5)	1.197	1.354	1.403	1.391	1.483	1.532	1.543
4. Bank Pembangunan Daerah	357	372	381	382	387	389	390
5. Bank-bank Asing	666	737	661	694	728	776	719
Jumlah	13.022	13.705	13.800	13.969	14.259	14.608	14.620
Kenaikan		5,2%	0,7%	1,2%	2,1%	2,4%	0,1%

Sumber: Laporan Mingguan Bank Indonesia, No. 1280, 17 Nopember 1983.

Bekas Gubernur Bank Sentral, Drs. Rahmat Saleh, dalam pidato tahunannya di hadapan para bankir menyatakan bahwa pagu pemberian kredit tidak akan mengalami banyak peningkatan. Waktu itu bank-bank menjerit meminta agar pagu tersebut dilonggarkan. Setelah pagu dihapus oleh Kebijakan

1 Juni 1983, ternyata permintaan kredit tidak memperlihatkan gejala yang berlebihan. Sebabnya mungkin tingkat bunga pinjaman mulai melonjak sebagai akibat naiknya 'cost of money' bank-bank termasuk bank-bank pemerintah/negara. Bank-bank pemerintah yang sebelumnya membebaskan bunga hanya sebesar 12% setahun, kini terpaksa harus menaikkan bunga pinjaman itu. Sebab lain mungkin bisnis itu sendiri sedang/masih lesu dan para pengusaha memperlihatkan kecenderungan menyimpan uang idle-nya dalam bentuk deposito berjangka pendek yakni antara 3-6 bulan. Bila demikian dapat dikatakan bahwa Kebijakan 1 Juni 1983 telah berhasil menekan tingkat kredit pada batas yang wajar, atau mungkin para bankir telah mencapai suatu tingkat kedewasaan yakni lebih berhati-hati dalam pemberian kredit. Dewasa ini, bank-bank memiliki likuiditas yang cukup tinggi seperti tercermin pada tingkat bunga antar bank (inter-bank rate) yang terlihat menurun yakni menjadi sekitar 14%, padahal pada bulan-bulan April-Juni 1983 yang lalu pernah mencapai 24%.

## KE ARAH PERTUMBUHAN INDUSTRI PERBANKAN?

Setelah kita melihat industri perbankan dari berbagai sudut, berikut ini kami akan mengemukakan pandangan pribadi mengenai kemungkinan-kemungkinan pertumbuhan sektor industri perbankan pada tahun-tahun mendatang. Tetapi ini bukanlah pandangan seorang ahli nujum, melainkan perkiraan yang didasarkan pada beberapa pertimbangan yang diharapkan akan mendorong industri perbankan ke arah penciptaan sarana pengembangan yang lebih pesat. Menurut pandangan kami penciptaan sarana tersebut akan lebih nyata bila sektor-sektor perekonomian dan bisnis lainnya di tingkat nasional dan internasional juga mengalami perubahan. Dengan demikian industri perbankan nasional akan lebih cepat mengarah ke penciptaan sarana-sarana tersebut untuk menjadikannya sebagai industri pertumbuhan (growth industry) yang kuat.

### Kebijaksanaan 1 Juni 1983

Para pengamat industri perbankan dan para aktor bisnis lainnya sering melihat masa lampau sebagai masa konsolidasi dan masa penciptaan suasana agar kepercayaan terhadap industri perbankan pulih. Tidaklah mengherankan bila dalam proses konsolidasi kebijakan-kebijaksanaan perbankan yang menjadi pembimbing (guidance) sering justru dilihat sebagai penghambat (constraint). Ini mungkin disebabkan dinamika perkembangan industri per-



bankan terlalu cepat bila dibandingkan dengan kebijaksanaannya. Memang harus diakui bahwa kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang akan selalu dilihat 'terlambat' dibandingkan dengan kenyataan yang sedang berlangsung dalam arena bisnis. Dengan persepsi tersebut, industri perbankan menyambut Kebijakan 1 Juni 1983 sebagai suatu langkah penyegaran pandangan pemerintah (dalam hal ini Bank Indonesia) terhadap industri perbankan nasional. Pemerintah (Bank Indonesia) tampak telah melihat bahwa perbankan nasional sedang mengarah ke suatu tingkat kematangan.

Langkah pertama kebijaksanaan dari Kebijakan 1 Juni 1983 itu ialah pemberian ruang gerak yang lebih luas seperti pemberian izin pembukaan cabang, pembebasan penentuan tingkat bunga, penghilangan tingkat pagu pemberian kredit. Mungkin ini dapat dipandang sebagai langkah-langkah pertama mengarahkan industri perbankan ke industri pertumbuhan. Namun dalam menelaah perkembangan industri perbankan, kita hendaknya tidak terlalu terpaku pada kebijaksanaan pemerintah semata-mata, tetapi mungkin akan berguna bila kita mempertimbangkan kekuatan-kekuatan yang terdapat pada arena bisnis lain. Selain itu kita harus melihat kekuatan-kekuatan yang mungkin akan timbul dalam proses pendorongan industri perbankan ke tingkat yang lebih canggih.

Beberapa waktu yang lalu sektor swasta pernah mengajukan permintaan kepada pemerintah untuk membentuk semacam PT Danareksa yang dikelola oleh pihak swasta (bankir dan tokoh bisnis lainnya). Terhadap permintaan itu, pemerintah belum memberikan jawaban positif (tidak ditolak tetapi juga tidak diizinkan). Mungkin ini disebabkan oleh belum adanya ketentuan dari pihak penguasa di bidang moneter. Dalam kaitan dengan Kebijakan 1 Juni 1983 ini dan penggalakan sektor perbankan menjadi industri pertumbuhan, perlu dipikirkan kembali kemungkinan pembentukan PT seperti itu untuk mempererat kerjasama dua sektor bisnis yakni sektor pemerintah dan sektor swasta. Atau mungkin perlu juga dipertimbangkan, apakah kita bisa memanfaatkan PT semacam itu yang sudah ada, yaitu PT Sarana Bersama Pembiayaan Indonesia (SBPI).

Seperti kita ketahui, bank-bank pemerintah/negara memiliki wadah kerjasama berbentuk forum, misalnya bank-bank swasta dalam bentuk Perbanas, para bankirnya memiliki Banker's Club. Kerjasama antara bank-bank pemerintah/negara dan bank-bank swasta (devisa dan non-devisa) terwujud dalam bentuk forum pemegangan saham ASEAN Finance Corporation (AFC) yang dinamakan PT Sarana Bersama Pembiayaan Indonesia. Bank-bank pemerintah/negara dan bank-bank swasta masing-masing memiliki saham sebesar 50%.

## Strategi Ekspor dan Perbankan

Negara-negara sedang berkembang termasuk ASEAN dan Indonesia khususnya, dewasa ini sedang giat mencari alternatif untuk meningkatkan ekspor dan penghasilan devisa negara. Indonesia sendiri telah menentukan strateginya yakni strategi ekspor non-migas sebagai salah satu alternatif penting di samping ekspor minyak dan LNG. Bila kita teliti lebih lanjut maka sebenarnya potensi terbesar untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan oleh Repelita IV ialah peningkatan ekspor hasil-hasil industri dan manufaktur dan bahan-bahan mentah industri. Dari pengalaman negara-negara lain kita menarik kesimpulan bahwa hasil-hasil industri dan manufaktur dapat diharapkan sebagai alternatif selain hasil-hasil lain seperti udang, kayu lapis, dan kelapa sawit.

Bila strategi telah ditentukan yakni strategi ekspor dan semua kekuatan telah dihimpun dan diarahkan ke pelaksanaan strategi itu maka kita dapat mengharapkan munculnya berbagai skenario.

Industri manufaktur yang telah ada harus mengalami perombakan dan reorientasi ke ekspor. Dewasa ini, seperti kita lihat, hampir semua perusahaan patungan (joint venture) dengan partner Jepang misalnya, pada dasarnya telah diarahkan ke pengambilan manfaat pasar dan konsumen dalam negeri. Mereka harus melakukan perombakan walaupun harus diakui pekerjaan ini tidaklah mudah.

Selain industri-industri yang sudah ada, diperkirakan ratusan industri baru yang berorientasi ke ekspor akan bermunculan baik dalam bentuk perusahaan patungan atau perusahaan dalam negeri (PMDN). Setiap unit produksi itu harus mampu menciptakan produk-produk yang dapat bersaing di pasar internasional dalam hal harga, kualitas, dan cara memasarkannya. Untuk ini beberapa faktor perlu mendapat perhatian dan di antaranya:

### *Asortimen Produk-produk Manufaktur*

Bila pendirian ratusan perusahaan manufaktur itu telah menjadi kenyataan maka produk-produk dari karet, petrokimia, aluminium misalnya, akan memperkaya perbendaharaan produk-produk manufaktur kita. Dan karena produk-produk itu berorientasi ke ekspor maka diperkirakan dan seharusnya harga dan kualitasnya dapat bersaing di pasar internasional dan dapat memenuhi 'tuntutan' konsumen. Asortimen produk-produk manufaktur itu akan mendorong lembaga-lembaga lain mengadakan perubahan karena pemasaran produk-produk tadi akan sangat berbeda dari pengeksporan/pemasaran hasil-hasil pertanian dalam bentuk bahan mentah.



Konsumennya pun bukan lagi konsumen institusional (pabrik, misalnya) tetapi jutaan konsumen terakhir yang tersebar di seluruh pelosok dunia. Cara penyampaian produk-produk itu pun harus melalui apa yang kita kenal sebagai konsep general trading firm.

Bila kita menelaah pasar di sekitar kita, maka kita melihat bahwa negara-negara berkembang akan terus berusaha memasukkan produk-produk industrinya ke pasar negara-negara industri termasuk Jepang. Persaingan akan sangat tajam! Lalu apakah yang harus kita lakukan, menjual langsung? Apakah lembaga-lembaga perdagangan kita memang sudah mempunyai kemampuan menembus langsung pasar negara-negara industri? Atau haruskah kita bekerjasama dengan partner luarnegeri dan/atau menggunakan para general trading firm (Sogo Shosha, misalnya) yang telah memiliki jaringan internasional? Bila kita menggunakan general trading firm/Sogo Shosha, apakah kita akan kembali 'terkotak' dan akan bergantung kepada lembaga-lembaga perdagangan itu? Atau mungkin kita dapat membentuk kerjasama dengan mereka untuk sementara? Jawabannya memerlukan pengkajian yang mendalam. Kelompok usaha yang telah memiliki jaringan internasional, seperti Liem Soei Liong Group dengan Hagemeyer sebagai international trading firm-nya mungkin dapat dilihat sebagai usaha konkrit ke arah persiapan diri melaksanakan strategi ekspor.

#### *Asortimen Produk Harus Disertai Oleh Asortimen Jasa*

Pada tahap pertama perkembangan assortimen produk-produk ratusan perusahaan manufaktur akan mengambil bentuk perusahaan dengan modal dalam negeri (PMDN) atau perusahaan nasional yang telah mengadakan reorientasi (adjustment). Dalam kaitan ini, perbankan akan didekati oleh para pemrakarsa industri tersebut. Tetapi persoalannya, apakah sektor perbankan nasional sudah dapat memberikan jasa-jasa kepada mereka? Apakah sektor perbankan dapat bertindak sebagai pelopor sementara pengambilan ekuiti karena dewasa ini belum diperkenankan? Apakah dalam perkembangan tersebut hal ini akan mengalami perubahan? Perubahan tersebut merupakan aspek penting untuk meluluskan strategi ekspor meskipun, harus diakui, memang sulit diterapkan. Bila pengambilan ekuiti itu tetap tidak diperkenankan, maka mungkin sebagian kegiatan bisnis akan beralih ke sektor perbankan asing. Tetapi seandainya diperkenankan apakah bank-bank dengan pola dana yang lebih banyak bersifat jangka pendek itu, dapat melakukan pembiayaan ekuiti (equity finance) yang bersifat jangka panjang? Apakah mereka akan dapat menarik modal langsung dari masyarakat berbentuk pengeluaran surat hutang (bond) atau obligasi? Mungkin bank-bank pemerintah/negara dan bank-bank swasta devisa akan lebih berhasil menarik

dana masyarakat itu daripada bank-bank swasta non-devisa. Semua ini masih harus diteliti lebih mendalam.

Dalam kaitan dengan pelaksanaan strategi ekspor tersebut pada tahun-tahun mendatang masyarakat bisnis kita juga akan membutuhkan jasa-jasa yang lebih bervariasi dari sektor perbankan nasional. Bank-bank tidak hanya sekedar dilihat sebagai pemberi kredit, tetapi mereka pun menghendaki agar kredit itu ditingkatkan kualitasnya dan bervariasi seperti bentuk floating rate note (FRN), pinjaman sindikasi (syndicated loan), surat berharga (commercial paper), promisory notes (promnote).

Jasa-jasa perbankan lain seperti informasi pasar, nasihat dalam penentuan pembiayaan ekspor atau pabrik, akan sangat diperlukan sehingga para petugas bank pun, pada gilirannya, harus memperlihatkan perkembangan yang lebih canggih. Manajer-manajer profesional mungkin sudah harus ditambah dengan para profesional yang mengerti masalah energi, pemasaran dan sebagainya.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa karena kebutuhan masyarakat bisnis akan bervariasi maka bank-bank pun harus menyiapkan diri sebaik mungkin agar dapat memenuhi permintaan nasabahnya. Kegiatan-kegiatan tradisional seperti pemberian kredit akan tetap ada disertai dengan kegiatan-kegiatan pemberian jasa lainnya, karena bila bank-bank swasta nasional tidak berhasil menyediakan jasa-jasa tersebut maka niscaya peranan mereka akan diambil alih oleh bank-bank asing. Dengan demikian, sektor perbankan sudah harus menyiapkan jaringan usaha, informasi, dan kantor di tingkat internasional. Bank-bank negara seperti BNI 1946 dan Bank Eksim, telah melebarkan sayapnya dengan menciptakan jaringan cabang-cabang di Amerika Serikat, misalnya (diresmikan pada tanggal 5 Desember 1983). Usaha pelebaran ini patut dipergiat. Bank-bank swasta nasional, khususnya bank-bank devisa, sampai saat ini belum diperkenankan melebarkan jaringannya ke pasar internasional. Mungkin sebaiknya dipikirkan secara lebih mendalam mengenai kemungkinan-kemungkinan diperkenankannya bank-bank swasta devisa melebarkan jaringan ke tingkat internasional.

Oleh karena itu pada tahun-tahun mendatang, kebijaksanaan-kebijaksanaan mengenai: (a) ketentuan kriteria bank devisa; (b) merger; (c) pembukaan kantor cabang di pasar internasional; (d) pembiayaan ekuiti, harus dipelajari lagi. Ada yang harus mengalami perubahan, ada pula yang dilonggarkan, ada yang dipertahankan. Secara singkat kebijaksanaan-kebijaksanaan itu mungkin akan mengarah ke perbaikan demi keberhasilan pelaksanaan strategi ekspor produk-produk non-migas. Mungkin perbedaan antara investment bank, commercial bank misalnya akan dihilangkan (aspek



ini sulit dipecahkan dan akan memakan waktu lama). Atau mungkin juga usaha-usaha meng-go-public-kan bank-bank akan dipertimbangkan? Apakah dalam usaha menciptakan global banking, syarat-syarat untuk menjadi bank devisa diperketat dengan kualifikasi teknis atau diperingan syarat-syarat yang dianggap kurang pragmatis? Apakah pintu masuk ke sektor perbankan akan tetap tertutup bagi kelompok-kelompok usaha besar, dan mereka harus mengeluarkan dana, katakan, sebesar Rp 23 juta, untuk membeli sebuah bank? Bila jalan masuk ke sektor itu telah tertutup, bukankah ini berarti mereka yang sudah berada di dalamnya akan memperoleh semacam kedudukan monopolistik? Lihat saja harga merger yang mendekati Rp 3,5 milyar untuk sebuah bank dengan satu kantor cabang! Mereka yang sudah berada di 'dalam' mungkin tidak akan setuju 'membuka pintunya' kembali karena bila pintu itu telah terbuka, maka harga pasar merger bank pun akan turun.

Berbagai argumentasi mengenai pro dan kontra pembukaan pintu ke sektor perbankan telah diajukan. Bank Indonesia tampaknya cenderung untuk tidak memberi izin pembukaan bank-bank baru. Memperkenankan bank-bank internasional membuka cabang mungkin akan lebih sulit. Berbagai prasyarat harus dipertimbangkan untuk digunakan sebagai kriteria bank devisa. Salah satu prasyarat itu yang terpenting ialah penentuan struktur dana karena ini berhubungan dengan kemungkinan pembiayaan ekuiti. Prasyarat lain mungkin berupa tingkat modal, tenaga ahli, bisnis perbankan itu sendiri, dan pelaksanaan strategi ekspor.

## KESIMPULAN

Setelah kita meneliti angka-angka asset dan modal, deposito, pemberian kredit, jaringan nasional dan internasional, keuntungan dan sebagainya, tampak jelas bahwa bank-bank negara masih memegang dominasi. Sementara itu bank-bank swasta (devisa dan non-devisa) masih tertinggal jauh. Dan, melihat struktur perekonomian kita maka dapat ditarik kesimpulan bahwa bank-bank pemerintah akan tetap memegang posisi dominan sedangkan bank-bank swasta nasional dilihat sebagai pelengkap yang esensial. Antara dua sektor perbankan itu telah terjalin kerjasama dalam suatu wadah PT Sarana Bersama Pembiayaan Indonesia (PT SBPI) yang masing-masing 50% sahamnya dipegang oleh sektor perbankan pemerintah dan sektor perbankan swasta.

Di pihak lain, peranan bank-bank asing (melihat angka-angka *Laporan Mingguan Bank Indonesia*) yang bergiat di Jakarta, dapat dikatakan masih rendah, tetapi bila kita melihat kegiatan perwakilannya dan usaha-usaha off-

*shore*-nya maka dapat dikatakan bahwa dana-dana yang mereka salurkan cukup besar.

Kebijaksanaan moneter yang diberlakukan 1 Juni 1983 dilihat sebagai satu langkah pertama ke arah pematangan perbankan nasional. Penentuan strategi ekspor akan menciptakan suasana dan kekuatan yang mendorong bank-bank nasional ke perkembangan yang lebih canggih. Tetapi perkembangan tersebut tentu saja sangat bergantung kepada kesungguhan, koordinasi, kebijaksanaan yang tepat untuk menyukseskan pelaksanaan strategi ekspor itu. Bila perkembangan itu dilaksanakan dengan tepat maka besar kemungkinan kekuatan itu akan mendorong perbankan nasional ke industri pertumbuhan (*growth industry*) dalam Pelita IV. Tetapi kita masih dihadapkan kepada berbagai pertanyaan yang jawabannya masih memerlukan pengkajian yang lebih mendalam dan teliti. Diperkirakan akan terjadi perubahan-perubahan, tetapi masalahnya terletak pada kecepatan pelaksanaan perubahan itu. Sektor swasta mungkin mempunyai batasan waktu (*time horizon*) yang satu dan lainnya berbeda-beda terutama dengan pihak perumus kebijaksanaan.



# Harapan dan Prospek Pembangunan Bidang Sosial Budaya dalam Pelita IV

A. Sudiharto DJIWANDONO

## TUJUAN SOSIO-KULTURAL

Pembangunan nasional yang dimulai pada tahun 1969 dan yang pada tanggal 1 April 1984 mulai memasuki tahapan Repelita IV bukanlah semata-mata pembangunan ekonomi, meskipun selama ini pembangunan bidang ekonomi mendapatkan prioritas tinggi. Pembangunan yang semata-mata berpusat pada pembangunan ekonomi ("econo-mo-centrism") sudah ditinggalkan karena makin berkembangnya kesadaran tentang makna dan tujuan yang pokok atau yang esensial dari suatu usaha pembangunan, yang tidak lain adalah manusia itu sendiri. Apa yang disebut tujuan ekonomis dalam pembangunan, pada tingkat analisa yang lain, tidak seluruhnya bersifat ekonomis. Tujuan ekonomis untuk meningkatkan pendapatan dan produktivitas misalnya, juga mempunyai arti pada tujuan yang lebih lanjut, ialah peningkatan taraf hidup, yang pada gilirannya merupakan sarana bagi pencapaian tujuan berupa kemungkinan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dan lebih lengkap dari warga masyarakat. Dengan perkataan lain setiap tujuan pembangunan bersifat sosio-kultural.<sup>1</sup>

Dari pembangunan yang bersifat "econo-mo-centrism" ke pembangunan yang bersifat "homo-centrism," di mana manusia yang menjadi titik pusatnya. Faktor-faktor sosial budayalah yang menentukan, sekaligus sebagai hasil akhirnya. Pembangunan selalu menuju kepada makin meningkatnya kesejahteraan manusia dan meningkatnya kualitas hidup, yang tidak cukup diukur hanya dengan ukuran-ukuran ekonomis. Pendapatan per kapita, prasarana-prasarana yang tersedia, fasilitas kesehatan, jumlah rumah sakit yang ter-

---

<sup>1</sup>Janusz Ziolkowski, "Cultural Dimensions of Development," *Cultures*, Vol. VI, No. 1, 1979, hal. 17-18.

sedia, atau perbandingan jumlah dokter dengan jumlah penduduk, dan lain-lain, semuanya merupakan indikator terhadap tingkat kesejahteraan dan kualitas hidup. Namun ukuran itu saja belum memadai, karena kualitas adalah masalah penaksiran, persepsi dan akhirnya masalah penilaian. Pada dasarnya tuntutan akan kualitas hidup yang lebih baik merupakan tuntutan politik atau mungkin juga etis.<sup>1</sup>

Pembangunan nasional Indonesia yang sekarang sedang berjalan adalah juga pembangunan yang bertitik pusat manusia, dalam hal ini manusia Indonesia.

GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) Bab III, Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, huruf B. Arah Pembangunan Jangka Panjang, secara jelas menyatakan bahwa "Pembangunan Nasional dilaksanakan di dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia." Selanjutnya dikatakan bahwa: "Hal ini berarti bahwa pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah, seperti pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan sebagainya, atau kepuasan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, bebas mengeluarkan pendapat yang bertanggung jawab, rasa keadilan dan sebagainya, melainkan keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya; bahwa pembangunan itu merata di seluruh tanah air; bahwa bukan hanya untuk sesuatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat dan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup, yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan kita. Bangsa Indonesia menghendaki keselarasan hubungan antara manusia dengan Tuhan-nya, antara sesama manusia serta lingkungan alam sekitarnya, keserasian hubungan antara bangsa-bangsa dan juga keselarasan antara cita-cita hidup di dunia dan mengejar kebahagiaan di akhirat, karena kehidupan manusia dan masyarakat yang serba selaras adalah tujuan akhir pembangunan nasional; secara ringkas disebut masyarakat maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila."

Kutipan GBHN di atas secara jelas menunjukkan bahwa tujuan jangka panjang dari pembangunan nasional kita tidak lain adalah manusia Indonesia itu sendiri dan seluruh masyarakat Indonesia. Melalui usaha pembangunan nasional yang dilaksanakan secara bertahap kita ingin mewujudkan suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu, makmur dan berkeadilan sosial, di mana setiap warganya hidup dalam kesejahteraan lahir dan batin.

---

<sup>1</sup>Prof.Dr. Peter Atteslander, "Reflections on the 'Quality of Life' as a Function of Social Structures and Social Change - Sociological Perceptions," *Universitas*, Vol. 22, No. 1, 1980, hal. 63.



"Manusia yang utuh" adalah manusia yang sejahtera hidupnya baik secara lahiriah maupun batiniah dalam suatu perimbangan yang selaras di antara kedua aspek tersebut. Dari aspek batiniah manusia seutuhnya ialah seorang makhluk yang sadar nilai, yang mengkaji nilai dan yang mencari nilai.<sup>1</sup>

Dari sini kiranya jelas bahwa tujuan pembangunan nasional kita pada dasarnya adalah tujuan sosio-kultural. Pembangunan bidang ekonomi yang sejauh ini mendapatkan prioritas tinggi dalam pembangunan nasional bukanlah tujuan akhir dari pembangunan nasional itu sendiri. Sampai tahap tertentu bidang ekonomi harus mendapatkan prioritas tinggi karena tanpa peningkatan di bidang ekonomi tujuan jangka panjang tersebut tidak akan tercapai. Yang perlu ialah bahwa sementara memberikan prioritas tinggi kepada bidang ekonomi, bidang-bidang yang non-ekonomik tidak ditinggalkan tetapi terus dibangun dan diarahkan kepada suatu perkembangan yang positif. Langkah demikian adalah sangat penting karena pembangunan ekonomi mau tidak mau memberikan dampaknya juga di bidang-bidang yang non-ekonomik, yang apabila tidak mendapatkan penanganan secara baik sejak dari awal mungkin saja berkembang ke arah yang tidak diharapkan.

## PANCASILA, KONSEP BUDAYA NASIONAL

Dalam artinya yang (amat) luas, kebudayaan diartikan sebagai seluruh total dari pikiran, karya, dan hasil karya manusia yang tidak berakar kepada nalurinya dan yang karena itu hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah suatu proses belajar.<sup>2</sup>

Dalam pada itu Deklarasi Meksiko tentang Kebijakan Kultural (The Mexico City Declaration on Cultural Policies) tahun 1982 menyatakan bahwa pada masa sekarang "Kebudayaan dapat dikatakan sebagai keseluruhan perangkat sifat yang berbeda jelas dari kejiwaan, materi, kecerdasan dan perasaan, yang menunjukkan ciri dari suatu masyarakat atau kelompok sosial. Di dalamnya termasuk tidak hanya kesenian dan kesusasteraan, tetapi juga gaya hidup, hak-hak dasar manusia, sistem nilai, tradisi dan kepercayaan."<sup>3</sup>

Betapapun ada beberapa hal dalam konsep kebudayaan dapat diidentifikasi ialah adanya aspek kejiwaan, pikiran dan perasaan manusia, karya

---

<sup>1</sup>Daoed Joesoef, "Pendidikan Nasional Membentuk Manusia Seutuhnya," *Sinar Harapan*, 24 Januari 1984.

<sup>2</sup>Koentjaraningrat, *Bunga Rampai Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, PT Gramedia, Jakarta, 1974, hal. 11.

<sup>3</sup>*Cultures 33*, Vol. IX, No. 1, 1983, hal. 15.

atau kegiatan manusia, serta hasil karya manusia. Bahwa kebudayaan selalu menunjukkan ciri dan watak suatu bangsa, masyarakat, atau kelompok sosial. Dan bahwa manusia hanya bisa mencetuskan kebudayaan dengan segala aspeknya tersebut sesudah sesuatu proses belajar, karena "potensi" tersebut tidak berakar pada nalurinya.

Mengingat aspek-aspek dalam kebudayaan tersebut di atas, Prof. Koentjaraningrat berpendapat bahwa kebudayaan itu mempunyai paling sedikit tiga wujud, ialah:

- a. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai, norma, peraturan, dan sebagainya;
- b. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat;
- c. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia.<sup>1</sup>

Dalam kerangka pembangunan nasional yang arahnya dalam jangka panjang ditujukan kepada pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia berarti bahwa dengan usaha dan kegiatan pembangunan wujud-wujud kebudayaan nasional harus makin disadari, makin nyata dan benar-benar mewujudkan ciri dan watak manusia dan bangsa Indonesia.

Kita telah memiliki Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan pandangan hidup bangsa yang merupakan kompleks ide dan nilai-nilai asasi yang "diangkat" dari sejarah bangsa selama berabad-abad. Nilai-nilai tersebut harus menjadi dasar, pedoman dan arah setiap kegiatan manusia Indonesia baik dalam hidup pribadinya, dalam hubungannya dengan hidup kenegaraan maupun dalam hidup kemasyarakatan pada umumnya serta mampu menghasilkan hasil-hasil karya yang memancarkan nilai-nilai tersebut. Dengan perkataan lain Pancasila adalah konsep kebudayaan kita yang perlu dan harus kita bina dan kita kembangkan selanjutnya.

Usaha membina dan mengembangkan konsep kebudayaan tersebut sehingga makin dalam tertanam, betul-betul disadari dan dimengerti (dihayati) oleh setiap orang untuk selanjutnya diwujudkan dalam kenyataan (diamalkan) adalah suatu proses pembangunan dan proses belajar yang berlangsung secara terus-menerus. Dari segi ini pembangunan nasional merupakan jalan untuk membina, mengembangkan dan mengamalkan budaya Pancasila dalam rangka mencapai tujuan jangka panjangnya ialah membangun manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia.

---

<sup>1</sup>Koentjaraningrat, *op. cit.*, hal. 15.



Bisa dimengerti apabila MPR pada tahun 1983, melalui penetapan GBHN menegaskan bahwa kita memandang pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Dalam hubungan ini Presiden Soeharto dalam pidato penutupan tahun 1983 antara lain menyatakan bahwa hal ini berarti titik berat perjuangan kita telah makin maju, yakni: dari pengamanan Pancasila ke pengamalan Pancasila. Meskipun, menurut presiden, tentu saja dalam tahap pengamalan Pancasila itu kita tidak akan mengendurkan kewaspadaan sedikit pun terhadap bahaya laten dari kekuatan-kekuatan ekstrem yang sejak semula memang tidak sejalan dengan Pancasila.

Dan seperti telah disinggung di muka, karena tujuan pembangunan nasional adalah membangun manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia, dengan usaha pembangunan ini harus bisa dicapai keadaan di mana budaya Pancasila itu benar-benar memasyarakat, atau dengan perkataan lain mencapai suatu masyarakat Pancasila. Membangun masyarakat Pancasila adalah membangun dan mengembangkan kebudayaan, kebudayaan Pancasila. Dan tujuan akhir dari seluruh pengembangan kebudayaan adalah mewujudkan suatu masyarakat manusiawi (*humane society*). Deklarasi yang dicetuskan oleh Konferensi Menteri-menteri Kebudayaan Asia di Yogyakarta tanggal 19 Desember 1973 antara lain menyatakan bahwa "Mewujudkan suatu masyarakat manusiawi adalah sasaran terakhir seluruh pengembangan kebudayaan."<sup>1</sup> Jadi membangun masyarakat Pancasila pada hakikatnya ialah membangun masyarakat yang memungkinkan semua dan setiap warganya hidup layak sebagai manusia, membangun dan mengembangkan dirinya mencapai suatu kehidupan yang sepuh dan selengkap mungkin sesuai dengan harkat kemanusiaannya.

Pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila secara konkrit berarti membangun, mengembangkan dan melaksanakan kehidupan politik Pancasila, tata ekonomi Pancasila, kehidupan sosial dan budaya Pancasila, sistem hukum Pancasila, sistem pendidikan Pancasila, pendeknya pembangunan yang mencakup semua aspek kehidupan yang bernafaskan dan berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Semua bidang harus dibangun dan dikembangkan di atas landasan Pancasila, dasar falsafah negara, pandangan hidup dan moral bangsa. Ini adalah konsekuensi yang tidak bisa dan tidak boleh dielakkan karena penerimaan kita terhadap Pancasila sebagai dasar negara. Nilai-nilai Pancasila harus terpancar di setiap aspek kehidupan negara dan masyarakat sebagai konkretisasi dari pengamalan Pancasila.

Hal ini jelas merupakan usaha atau pekerjaan raksasa dan makan waktu, karena yang dibangun pada dasarnya adalah manusianya, dalam hal ini ma-

---

<sup>1</sup>Kirdi Dipoyudo, *Pancasila Arti dan Pelaksanaannya*, CSIS, Juli 1979, hal. 75.

nusia Indonesia. Keadaan akan menjadi semakin berat manakala di kalangan para pejabat negara, para pemuka masyarakat dan para pemimpin pada umumnya pada dirinya belum mencerminkan "manusia Pancasila" sebagaimana mestinya.

Masyarakat kita yang menurut para ahli masih memiliki kadar paternalistik cukup tinggi, menempatkan para pemimpin baik formal maupun non-formal pada kedudukan sebagai "panutan" masyarakat. Masyarakat pada umumnya akan selalu memperhatikan dan mencontoh apa yang dikatakan dan diperbuat oleh para pemimpinnya.

Idealnya tentulah bahwa nilai-nilai Pancasila makin lama makin dimengerti oleh setiap manusia Indonesia, dihayati dan diamalkan. Setiap orang mengerti secara rasional dan menerima secara emosional, untuk selanjutnya melaksanakannya dalam praktek hidup sehari-hari. Dalam bahasa pendidikan maka aspek kognitif, afektif dan psikomotorik harus ditumbuhkan dan merangkum apa yang kita sebut sebagai penghayatan dan pengamalan Pancasila. Terhadap praktek yang tidak sesuai dengan nilai Pancasila, baik itu suatu keadaan, tindakan maupun kebijaksanaan, reaksi orang akan digerakkan tidak saja oleh bekerjanya pikiran sehat tetapi juga oleh perasaannya yang juga terlibat di dalamnya. Bahwa sesuatu keadaan itu berdasarkan akal sehat tidak benar, sekaligus juga menyentuh perasaan. Hal ini berlaku terhadap setiap segi kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan kita, ketidakadilan, perbuatan korupsi, diskriminasi, kemelaratan, dan lain sebagainya.

Dari segi ini kita melihat betapa besar artinya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1978 yang dikenal sebagai Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila atau P-4 dalam rangka lebih memasyarakatkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai bagian dari usaha mewujudkan masyarakat Pancasila. Pancasila sebagai konsep budaya bangsa yang di dalamnya mengandung nilai-nilai dasar yang luhur memang hanya dapat dicetuskan melalui suatu proses belajar, dalam proses mana orang menjadi lebih mengenal, lebih mengerti dan lebih mendalami, atau dengan perkataan lain, lebih menghayati. Dan seseorang yang benar-benar menghayati sesuatu nilai tentu juga akan menerapkannya dalam praktek hidupnya sehari-hari atau mengamalkannya.

Namun perlu juga disadari bahwa dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan pada umumnya, pengamalan nilai-nilai Pancasila akan sangat ditentukan pula oleh penjabaran nilai-nilai tersebut dalam setiap peraturan perundangan dan peraturan-peraturan lainnya yang mengaturnya. Setiap peraturan hukum pada tingkat mana pun harus bersumber pada dan merupakan pancaran dari nilai-nilai Pancasila.



Itulah kiranya alasan terpokok perlunya pembangunan bidang hukum di Indonesia yang merupakan negara hukum ini, suatu usaha yang terus-menerus ke arah penyempurnaan sistem hukum nasional, yang secara singkat dapat disebut sebagai sistem hukum Pancasila.

Pemikiran di muka juga menunjukkan pentingnya arti pendidikan pada umumnya dalam rangka penanaman, pembinaan dan pengembangan nilai-nilai menuju kepada pengamalan nilai-nilai tersebut. Seperti di muka telah dikemukakan, Pancasila sebagai konsep budaya bangsa merupakan kompleks dari ide dan nilai-nilai dasar, yang hanya bisa dicetuskan sesudah suatu proses belajar, dalam proses mana orang menjadi semakin sadar nilai, semakin mendalami, semakin menghayati, sehingga pribadinya benar-benar "terkena" oleh nilai-nilai tersebut dan setiap saat terpancar dalam sikap dan perbuatan.

Hal ini tentu tidak berarti bahwa itulah satu-satunya arti dan fungsi pendidikan. Karena pendidikan, khususnya pendidikan formal, harus mampu mencerdaskan kehidupan bangsa, sehingga aspek pendidikan akademis ataupun pendidikan intelektual adalah juga sangat penting. Membangun manusia seutuhnya tentulah juga merangkum pengertian manusia yang cerdas secara intelektual, yang memiliki kemampuan untuk menguasai dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi demi memajukan kesejahteraan bangsa dan kemanusiaan pada umumnya.

Oleh karena itu pembangunan bidang pendidikan menempati kedudukan yang sangat strategis dalam pembangunan nasional di samping bidang ekonomi dan bidang-bidang lainnya. Sistem pendidikan nasional kita yang tidak lain adalah sistem pendidikan Pancasila mengemban tugas berat dan mulia untuk membangun manusia-manusia Indonesia yang sadar dan menerima dengan seluruh pribadinya akan nilai-nilai dasar yang luhur dari Pancasila, yang cerdas dan menguasai materi berkat penguasaannya terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi. Sekurang-kurangnya itulah harapan terhadap sistem pendidikan nasional kita, meskipun dalam mengakhiri Pelita III dalam masyarakat masih terdapat perasaan waswas terhadap beberapa kebijakan dalam rangka pengembangan sistem pendidikan nasional.

Di luar sistem pendidikan formal, pendidikan non-formal maupun informal mempunyai peranan yang penting, pula khususnya dalam kaitannya dengan proses penyadaran, pendalaman dan pengembangan nilai-nilai. Ini antara lain dapat dilakukan melalui usaha memasyarakatkan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila sebagaimana selama ini telah dilakukan dalam bentuk penataran-penataran P-4 yang makin lama makin meluas dari pusat sampai ke daerah-daerah. Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa keberhasilan atau efektivitas usaha ini tentu akan banyak dipengaruhi oleh ber-

bagai faktor seperti metode penyampaian, faktor penatar dan peserta serta lain-lain faktor. Seperti halnya dengan proses belajar mengajar di lingkungan pendidikan formal, faktor guru, murid, prasarana dan sarana serta lingkungan merupakan faktor-faktor yang menentukan keberhasilan proses tersebut.

Dari segi lain yang lebih khusus, karena dalam proses ini yang hendak ditanamkan adalah nilai yang diharapkan menjadi penuntun sikap dan tingkah laku, maka contoh dan keteladanan menduduki tempat yang penting dan merupakan salah satu faktor penentu.

Di luar penataran, proses sosialisasi nilai-nilai berjalan melalui jalur-jalur keluarga, pergaulan di masyarakat serta praktek-praktek kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan pada umumnya. Kiranya itulah salah satu dasar pemikiran MPR yang dalam Ketetapan No. II tahun 1978 tentang P-4 menyatakan bahwa P-4 merupakan penuntun dan pegangan hidup bagi sikap dan tingkah laku setiap manusia Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat dan kehidupan bernegara. Bahwa setiap warga negara Indonesia, setiap penyelenggara negara serta setiap lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan, baik di pusat maupun di daerah, perlu mengusahakan secara nyata dan terus-menerus penghayatan dan pengamalan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Proses ini akan merupakan proses yang panjang dan makan waktu, tetapi sekurang-kurangnya telah dimulai. Yang kiranya perlu dilakukan adalah usaha yang terus-menerus untuk meningkatkan daya guna dan hasil gunanya dalam rangka menunjang tercapainya tujuan jangka panjang pembangunan nasional.

#### REPELITA IV: PERIODE PRA-KONDISI

Repelita IV yang dimulai tanggal 1 April 1984 merupakan periode yang sangat penting dalam pembangunan nasional. Di dalam pentahapan pembangunan nasional yang dimulai dengan tahap Repelita I tahun 1969, diharapkan bahwa Repelita VI yang akan datang, atau periode lima tahun terakhir abad XX, akan merupakan tahap tinggal landas (take off) dari usaha pembangunan nasional. Ini berarti bahwa periode Repelita IV dan V merupakan periode pra-kondisi untuk tinggal landas, dalam periode mana segala usaha perlu dikerahkan dan diarahkan kepada makin kuatnya kerangka landasan yang diperlukan untuk tinggal landas. Dalam periode Repelita IV kita memperkuat kerangka landasan, sedangkan periode Repelita V mendatang merupakan periode pematapannya.

Periode pra-kondisi merupakan suatu periode transisi, yaitu suatu masa peralihan dari masyarakat tradisional ke tahap tinggal landas. Pola-pola lama



belum sepenuhnya ditinggalkan tetapi sebaliknya pola-pola baru yang modern juga belum menemukan bentuknya yang mantap.

Di bidang ekonomi antara lain tampak bahwa proses industrialisasi telah berjalan dengan menerapkan cara-cara produksi modern, tetapi di lain pihak peranan sektor pertanian masih cukup besar dalam kehidupan ekonomi. Dalam Repelita IV titik berat pembangunan tetap diletakkan pada sektor pertanian, sedangkan sektor industri dikembangkan dan ditingkatkan ke arah industri yang menghasilkan mesin-mesin industri sendiri, baik industri berat maupun industri ringan. Pertumbuhan di sektor industri ini dan sektor-sektor lain di luar sektor pertanian dalam Pelita IV akan diusahakan maju lebih cepat dari sektor pertanian dalam rangka mewujudkan struktur ekonomi yang seimbang, yang merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai dalam pembangunan bidang ekonomi. Usaha ke arah tujuan tersebut diproyeksikan dalam angka-angka pertumbuhan sebesar rata-rata 9,5% setahun untuk sektor industri dan 3% untuk sektor pertanian. Secara keseluruhan diperkirakan laju pertumbuhan ekonomi selama periode Repelita IV sebesar rata-rata 5%. Apabila seperti diperkirakan rata-rata pertumbuhan penduduk dalam Repelita IV dapat ditekan sampai sebesar kurang dari 2%, berarti bahwa dalam Repelita IV akan dicapai suatu peningkatan riil produk nasional per kapita sebesar 3%.

Yang tidak kalah pentingnya dalam rangka memperkuat kerangka landasan untuk tinggal landas ialah meneruskan dan meningkatkan pembangunan di bidang-bidang non-ekonomik, baik bidang sosial politik maupun sosial budaya. Hal ini secara tidak langsung sebenarnya telah disinggung oleh Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1983, di mana antara lain dikemukakan bahwa dalam rangka memperkuat landasan untuk tinggal landas, dalam periode Repelita IV harus dapat diciptakan suatu "suasana serba Pancasila."

Penegasan ini kiranya dapat diartikan bahwa dalam periode Repelita IV dan Repelita V sebagai kelanjutannya, nilai-nilai dan norma-norma Pancasila harus makin terwujud dalam segala segi kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan kita. Suatu perkembangan yang telah mencapai tahapan tinggal landas umumnya diartikan bahwa dalam masyarakat telah tercipta kondisi-kondisi yang diperlukan yang memungkinkan proses perkembangan selanjutnya secara wajar (normal). Suatu perkembangan yang didukung oleh kekuatan-kekuatan dan mekanisme dalam masyarakat itu sendiri. Faktor-faktor pendukung dimaksud bukan semata-mata faktor ekonomi tetapi juga faktor-faktor non-ekonomik, politik, sosial, budaya, maupun pertahanan dan keamanan.

Itulah sebabnya bahwa dalam periode Repelita IV dan V perlu diusahakan agar hasil-hasil pembangunan di bidang politik, sosial, budaya, pertahanan

dan keamanan serta bidang-bidang lain yang bersifat non-ekonomik yang telah dicapai selama periode tiga Pelita sebelumnya, dituntaskan dan dimantapkan, termasuk langkah-langkah koreksi dan penyempurnaan apabila diperlukan. Penetapan dalam GBHN 1983 yang menentukan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi kekuatan-kekuatan sosial politik di Indonesia merupakan salah satu contoh langkah yang dipandang perlu oleh MPR dalam rangka menuntaskan pembaharuan kehidupan politik yang prosesnya sudah dimulai sejak masa pra-Repelita. Dalam masa Repelita IV diharapkan bahwa proses ini akan berjalan terus dan semakin mantap, antara lain dengan makin meluasnya penerimaan asas tunggal Pancasila oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan di luar ketiga kekuatan sosial politik yang ada. Dengan demikian diharapkan bahwa kondisi politik dalam negeri akan semakin mantap sebagai salah satu syarat penting untuk tinggal landas. Meskipun perlu juga diemukakan adanya interdependensi antara kehidupan politik dan bidang lainnya, baik ekonomi, maupun sosial dan budaya. Di samping itu stabilitas dalam kehidupan politik tidak hanya ditentukan oleh kekuatan-kekuatan sosial politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan tetapi oleh seluruh struktur dan mekanisme politik nasional termasuk lembaga-lembaga kenegaraan dengan segenap aparaturinya. Ini berarti bahwa pembangunan politik memang harus dilakukan secara meluas dan mendalam, menyangkut segi-segi idiil seperti nilai dan ideologi, kelembagaan beserta aturan-aturan permainannya dalam rangka mewujudkan kehidupan politik Pancasila.

Salah satu ciri penting Repelita IV sebagai periode pra-kondisi untuk tinggal landas ialah diberikannya tempat utama bagi keadilan sosial dalam rangka meningkatkan taraf hidup, kecerdasan serta kesejahteraan seluruh rakyat secara lebih adil dan lebih merata. Atau dengan perkataan lain masalah pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka mewujudkan keadilan sosial akan mendapatkan penanganan yang lebih serius daripada periode-periode sebelumnya. Dalam hubungan ini dapat diketengahkan bahwa dalam Pelita III telah ditentukan delapan jalur pemerataan, sehingga dalam Repelita IV dapat diharapkan peningkatan intensitas dalam pelaksanaannya, baik dalam anggaran yang disediakan maupun dalam keterpaduan penanganannya sehingga lebih berhasil guna.

Di samping meningkatkan intensitas atau pendalaman pelaksanaan delapan jalur pemerataan, satu hal yang harus mendapatkan perhatian khusus dalam rangka mewujudkan keadilan sosial ialah penindakan secara sungguh-sungguh dan konsekuen terhadap praktek-praktek yang jelas-jelas bertentangan dengan nilai keadilan sosial, terutama tindakan-tindakan korupsi yang menurut pengamatan masih terjadi di mana-mana. Hal ini berkaitan erat dengan niat Kepala Negara untuk menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa dengan lebih meningkatkan efektivitas aparatur negara baik



sipil maupun militer, sebagaimana diucapkan dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1983.

Mengenai peningkatan intensitas pelaksanaan delapan jalur pemerataan dalam periode Pelita IV kiranya perlu diambil langkah-langkah yang menuju kepada peningkatan peranan swasta di berbagai bidang, tidak saja di bidang ekonomi tetapi juga di bidang-bidang non-ekonomik seperti pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, dan lain-lain. Dalam hal ini pemerataan kesempatan berusaha akan memegang peranan penting karena kaitannya dengan jalur-jalur pemerataan yang lain seperti pembagian pendapatan, kesempatan kerja, partisipasi dalam pembangunan serta pendidikan dan kesehatan. Peningkatan peranan swasta juga akan besar artinya dalam menggali sumber-sumber domestik yang dalam taraf tinggal landas yang akan datang harus menjadi faktor penunjang utama dalam proses pembangunan. Rangkaian langkah-langkah yang sudah dan akan diambil di bidang ekonomi dalam rangka memperkuat kerangka landasan seperti peningkatan ekspor komoditi non-minyak, kepariwisataan, pembaharuan sistem perpajakan, mendorong dan memobilisasi tabungan masyarakat serta pembaharuan kebijaksanaan perkreditan, semuanya itu jelas mensyaratkan peningkatan peranan swasta bagi keberhasilannya. Lebih-lebih apabila diingat bahwa dalam periode Repelita IV masalah ketenagakerjaan akan merupakan masalah yang cukup berat yang akan kita hadapi, peningkatan peranan swasta merupakan salah satu peluang penting bagi para pencari kerja baru sebagai realisasi dari usaha pemerataan kesempatan kerja.

Di bidang sosial budaya, tanpa mengesampingkan unsur-unsur yang lain, masalah pendidikan merupakan hal yang amat penting yang harus ditangani secara sungguh-sungguh dalam periode pra-kondisi. Bahkan tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa bidang pendidikan pada dasarnya menduduki posisi kunci dalam seluruh usaha pembangunan nasional. Pokok-pokok pikiran tentang Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, yaitu pokok-pokok pikiran sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 pada dasarnya hanya akan terwujud apabila usaha untuk mencerdaskan kehidupan bangsa berhasil. Tetapi kita memang tidak mungkin mengembangkan pendidikan dalam situasi pendidikan ekonomi yang kacau, kocar-kacir dan yang bertaraf tetap rendah. Jadi memang ada hubungan yang sangat erat antara tujuan memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Mencerdaskan kehidupan bangsa hanya akan berhasil dalam suatu tingkat kesejahteraan yang memadai, sebaliknya peningkatan kesejahteraan umum tersebut hanya akan tercapai dan tetap dapat dipertahankan dalam tingkat kecerdasan umum yang tinggi pula.

Dalam hubungan ini strategi pembangunan nasional yang dilaksanakan sejak tahun 1969 melalui tahap-tahap Repelita kiranya dapat dipertanggungjawabkan, yaitu memberikan prioritas utama kepada pembangunan bidang ekonomi tanpa meninggalkan pembangunan di bidang-bidang non-ekonomik termasuk bidang pendidikan. Dalam Repelita IV sebagai periode pra-kondisi untuk tinggal landas kiranya sudah saatnya untuk memacu perkembangan bidang-bidang non-ekonomik tanpa mengurangi laju pertumbuhan ekonomi, sehingga kerangka landasan yang batu pertamanya telah diletakkan pada tanggal 1 April 1969 lima belas tahun yang lalu benar-benar semakin kuat, dan pada Repelita VI mendatang kita benar-benar sudah tinggal landas. Bahwa dalam masyarakat telah tercipta kondisi-kondisi yang memungkinkan terjadinya proses perkembangan selanjutnya secara normal dan mandiri.

## PENGEMBANGAN BIDANG SOSIAL BUDAYA

Seperti telah disinggung di muka, kondisi-kondisi dalam masyarakat yang dimaksud bukanlah kondisi ekonomi semata-mata tetapi termasuk juga kondisi-kondisi yang bersifat non-ekonomik baik politik, sosial, budaya, maupun pertahanan dan keamanan. Di dalam GBHN 1983 Bab IV Pola Umum Pelita IV, di bawah sub-judul Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya, tercantum sepuluh butir sasaran masing-masing: Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Pendidikan, Kebudayaan, Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Penelitian, Kesehatan, Kependudukan dan Keluarga Berencana, Perumahan dan Pemukiman, Kesejahteraan Sosial, Generasi Muda, Peranan Wanita dalam Pembangunan.

Dalam periode pra-kondisi untuk tinggal landas di mana kita berusaha untuk memperkuat kerangka landasan, bidang-bidang yang merupakan sub-bidang Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya, mutlak harus dapat dikembangkan dan makin dimantapkan, sejajar dengan perkembangan yang telah kita capai sejauh ini di bidang ekonomi. Tetapi pada hakikatnya pembangunan bidang sosial budaya akan selalu berkenaan dengan aspek kejiwaan, sistem nilai, perasaan serta kecerdasan manusia. Dari segi ini tampak bahwa kuncinya terletak di bidang pendidikan. Melalui pendidikan kita kembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat sebagai bagian dari kerangka landasan yang kita bangun dan kita perkuat, sekaligus mempersiapkan iklim dan kondisi untuk periode berikutnya apabila kita benar-benar telah tinggal landas.

Akibat dari pembangunan memang tidak selamanya positif karena apa yang disebut sebagai efek samping akan selalu terjadi. Dalam kehidupan



agama misalnya sering kali timbul semacam kekhawatiran bahwa sebagai akibat dari perubahan-perubahan yang terjadi sejajar dengan berjalannya proses pembangunan orang cenderung semakin materialistis dan semakin jauh dari ajaran agama. Apa yang sebenarnya terjadi mungkin tidak separah yang diduga, tetapi bahwa orang menjadi semakin kritis, semakin realistis dan semakin rasional kiranya benar, sehingga mempengaruhi sikap penghayatannya terhadap kepercayaan agama yang dipeluknya. Dengan perkataan lain perubahan yang diakibatkan oleh usaha pembangunan memang tidak hanya menyangkut dunia fisik tetapi pasti membawa pengaruh juga terhadap kejiwaan yang menyangkut penghayatan nilai dan sikap mental manusia.

Di dalam GBHN antara lain ditetapkan tentang perlunya makin diperkembangkan kehidupan keagamaan dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sehingga terbina hidup rukun di antara sesama umat beragama, di antara sesama penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan antara semua umat beragama dan semua penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam usaha memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa dan meningkatkan amal untuk bersama-sama membangun masyarakat. Namun demikian dalam praktek hidup kemasyarakatan masih juga sering terjadi ketegangan dan kerawanan yang dilatarbelakangi oleh perbedaan agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Salah satu aspek kehidupan kemasyarakatan yang juga masih merupakan ganjalan dan kadang-kadang tercetus sebagai ketegangan sosial bahkan kerusuhan sosial ialah masalah pengintegrasian WNI keturunan asing, khususnya keturunan Cina, ke dalam masyarakat bangsa Indonesia. Dalam hal ini Pola Umum Pelita Keempat yang merupakan Bab IV GBHN secara jelas merumuskan: Usaha-usaha pembauran bangsa perlu lebih ditingkatkan di segala bidang kehidupan baik di bidang ekonomi maupun sosial dan budaya, dalam rangka usaha memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta memantapkan ketahanan nasional. Juga di sini kita berhadapan dengan kenyataan yang sering kali tampak jauh dari apa yang diharapkan. Padahal apabila kita menengok kembali ke masa lampau, pada masa masih bercokolnya kekuasaan kolonial di Tanah Air kita, para pejuang bangsa, para perintis kemerdekaan, telah menyadari bahwa memang terdapat faktor-faktor disintegratif dalam tubuh bangsa dan masyarakat kita yang apabila kita tidak waspada dan tidak melakukan usaha-usaha pencegahan akan memecah kita. Adanya suku-suku bangsa yang jumlahnya lebih dari dua ratus buah, masing-masing berbicara dalam bahasa-bahasa lokal, mempunyai adat-istiadat dan tata pergaulan masyarakat yang satu sama lain berbeda, yang memeluk agama dan kepercayaan yang berbeda-beda dan masih banyak lagi perbedaan-perbedaan di antara satu sama lain. Kita juga menghadapi kenyataan adanya warga negara keturunan asing yang timbul dalam proses sejarah bangsa kita, baik yang berdarah Barat maupun Timur.

Masalah persatuan dan kesatuan bangsa yang mutlak harus digalang, dibina dan diperkembangkan, memang tidak hanya bersangkutan dengan masalah pengintegrasian WNI asli dan WNI keturunan asing, tetapi proses ini harus digerakkan sebagai usaha mewujudkan bangsa Indonesia yang satu, utuh, meskipun di dalamnya terdapat berbagai macam unsur yang eksistensinya tetap harus dihormati sepanjang tidak membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa.

Sudah sewajarnya apabila kita bersyukur dan berterima kasih kepada para pejuang kita di masa lampau, para perintis dan para pemikir yang mempersiapkan kemerdekaan nasional, yang didorong oleh semangat patriotisme yang menyala-nyala, dedikasinya kepada cita-cita perjuangan, telah berhasil meletakkan satu landasan idiil bagi penggalangan persatuan dan kesatuan bangsa. Sila ketiga dari Pancasila yang dirumuskan dengan Persatuan Indonesia (dan bukan Kebangsaan Indonesia seperti diusulkan oleh Ir. Soekarno ataupun Perikebangsaan seperti diusulkan oleh Muh. Yamin), serta ditetapkan sebagai Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara, jelas bukan sesuatu yang kebetulan, tetapi merupakan hasil pemikiran, perenungan, pertukaran pikiran yang mendalam dan berdimensi jauh ke depan.

Kiranya adalah tugas generasi sekarang dan yang akan datang untuk secara terus-menerus mengembangkan nilai tersebut dan mewujudkan dalam kehidupan riil. Kita satu sama lain bisa berbeda dalam banyak hal, agama dan kepercayaan, suku, adat-istiadat, pandangan politik, profesi, tingkat sosial ekonomi, asal keturunan dan lain sebagainya, tetapi kita tetap satu juga adanya.

Analisa demikian masih bisa diteruskan dan diperpanjang menyangkut masalah-masalah sosial yang lain, tetapi satu hal cukup jelas bahwa kehidupan sosial kemasyarakatan kita, sosial politik dan sosial ekonomi, masih mengandung berbagai titik-titik rawan yang pada dasarnya mengungkapkan belum terealisasinya nilai-nilai luhur Pancasila secara penuh sebagaimana mestinya. Di dalam era pembangunan sekarang aspek-aspek sosial budaya ini yang secara langsung berkaitan dengan sistem nilai bisa menjadi lebih parah lagi manakala kita melupakan tujuan hakiki dari pembangunan itu sendiri yang tidak lain justru bersifat sosio-kultural seperti dikemukakan di muka.

Tepat sekali apa yang dinyatakan oleh Presiden dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1983 bahwa dalam periode memperkuat kerangka landasan dalam Repelita IV dan V harus bisa diciptakan "suasana serba Pancasila." Bagaimana suasana demikian dapat diciptakan atau diwujudkan harus menjadi perhatian dan pemikiran dari semua pihak, baik lembaga-lembaga kenegaraan, pemerintah maupun seluruh masyarakat. Dalam hubungan ini kita kembali kepada pengertian kebudayaan yang salah satu wu-



judnya adalah kompleks nilai-nilai yang hanya bisa dicetuskan sesudah suatu proses belajar karena tidak bersumber pada naluri. Dan dari sini bisa disimpulkan bahwa bidang pendidikan merupakan bidang yang sangat strategis karena merupakan kunci yang akan membuka jalan dalam proses implementasinya.

Inilah tantangan terbesar yang dihadapi dunia pendidikan kita dalam periode Repelita IV dan periode kelanjutannya nanti. Pendidikan harus mampu menjadi penunjang utama usaha memperkuat kerangka landasan, sekaligus menyiapkan iklim yang sehat untuk mempertahankan dan mengembangkan laju perkembangan selanjutnya apabila tahap tinggal landas sudah kita capai pada akhir abad ini. Di lain pihak kita menyadari bahwa bidang pendidikan kita masih banyak mengandung kelemahan-kelemahan baik dalam sarana, sistem maupun pengelolaan, yang betapapun merupakan kendala dalam menghadapi tantangan-tantangan yang ada. Keadaan kadang-kadang lebih dipersulit karena adanya kecenderungan terhadap tindakan-tindakan yang bersifat eksperimental di samping sikap ataupun pandangan yang etatis, yang melahirkan kebijakan-kebijakan yang mempersempit ruang gerak dan menyulitkan kalangan masyarakat yang bergerak di bidang pendidikan. Ini pasti tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh GBHN yang merupakan pengejawantahan kehendak rakyat, yang dalam hal pendidikan swasta menegaskan: "Perguruan swasta perlu ditingkatkan mutu, peranan dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pendidikan nasional dan makin dikembangkan pertumbuhannya berdasarkan pola pendidikan nasional yang mantap, dengan tetap mengindahkan ciri-ciri khas perguruan yang bersangkutan."

Kita bersyukur bahwa dalam tahun pertama Repelita IV bidang pendidikan mendapatkan alokasi anggaran yang terbesar yang dapat dipandang sebagai manifestasi kemauan politik untuk membenahi dan mengembangkan bidang pendidikan sehingga mampu menjadi unsur penunjang yang sangat penting dalam memperkuat kerangka landasan. Meskipun perlu diberikan catatan bahwa besarnya anggaran tersebut tidaklah merupakan satu-satunya jaminan bagi keberhasilan usaha. Pemanfaatan secara tepat guna dari anggaran tersebut akan sangat berpengaruh terhadap hasil yang akan dicapai.

Hal lain yang memberikan prospek baik ialah terwujudnya kewajiban belajar dalam Pelita IV, dalam arti bahwa anak-anak dari kelompok umur 7-12 tahun akan mampu ditampung dalam pendidikan tingkat dasar, suatu langkah lebih maju ke arah mencerdaskan kehidupan bangsa. Harus diakui bahwa kemajuan di bidang pendidikan telah banyak kita capai selama tiga periode Repelita, meskipun di samping itu masih cukup banyak masalah yang belum terpecahkan. Dalam periode Repelita IV dan seterusnya dunia pendid-

dikan kita diharapkan bahkan dituntut untuk lebih berperan sehingga sungguh-sungguh menjadi penunjang utama usaha memperkuat kerangka landasan, sekaligus mempersiapkan generasi baru dalam menghadapi masa mendatang pada saat kita telah tinggal landas dan terus melaju ke arah terwujudnya cita-cita nasional.

Di dalam kata pengantarnya dalam majalah *Ilmu dan Budaya*, Prof. Sutan Takdir Alisyahbana antara lain menulis: "... bahwa soal pendidikan yang terpenting yang dihadapi bangsa kita adalah mengubah mentalitas, mengubah susunan nilai-nilai kebudayaan bangsa kita sehingga mendapat motivasi dan kemauan yang kuat untuk berusaha dan bekerja untuk mendapat ilmu, kemakmuran ekonomi dan teknologi..."<sup>1</sup>

Sebagaimana di muka telah disinggung, masa pra-kondisi adalah masa transisi, peralihan dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern. Sikap mental tradisional yang selama ini lebih menguasai sikap dan pandangan masyarakat harus diubah ke mentalitas modern yang lebih rasional, obyektif dan realistik, meskipun tetap dilandaskan pada nilai-nilai asasi karena di situlah justru letaknya identitas kita yang jelas membedakan kita sebagai bangsa dari bangsa-bangsa lain.

Apabila kita di dalam periode Pelita IV dan V berhasil membenahi dunia pendidikan nasional kita sedemikian sehingga sistem pendidikan nasional mampu mempersiapkan generasi muda yang sungguh-sungguh sadar nilai dan selalu mencari dan mengkaji nilai berarti bahwa usaha memperkuat kerangka landasan untuk tinggal landas khususnya di bidang non-ekonomik sebagian besar dapat dilaksanakan. Kita menghadapi tahapan baru dalam pembangunan nasional yang menuntut mentalitas baru yang sesuai dengan perkembangan tersebut.

---

<sup>1</sup>*Ilmu dan Budaya*, Tahun VI, No. 4/Januari 1984, hal. 242.



# Pembangunan Politik dalam Repelita Keempat

M. DJADIJONO\*

## PENDAHULUAN

Pembangunan politik adalah bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan. Bahkan sering dikatakan bahwa pembangunan politik merupakan bagian yang amat penting, namun demikian juga amat sukar pelaksanaannya.<sup>1</sup> Masa Pelita Keempat merupakan suatu periode dalam mana pembangunan nasional diarahkan untuk menciptakan kerangka landasan bagi bangsa Indonesia untuk dapat berkembang terus berdasarkan kekuatan sendiri menuju terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila pada Pelita Keenam nanti, setelah kerangka landasan yang diciptakan dalam Repelita Keempat itu dimantapkan dalam Repelita Kelima.<sup>2</sup>

Mengingat bahwa pembangunan politik merupakan bagian dari pembangunan nasional maka akan timbul pertanyaan: apakah pembangunan politik dalam Repelita Keempat itu juga diarahkan bagi terciptanya kerangka landasan politik yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang? Terkait dengan permasalahan itu adalah pertanyaan mengenai bagaimana bentuk kerangka landasan yang akan diciptakan itu serta apa saja implikasi-implikasinya? Hal-hal yang berkenaan dengan masalah itu akan dibahas dalam tulisan ini.

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>*Amanat Presiden Soeharto pada Pembukaan Munas III Golongan Karya* di Jakarta tanggal 20 Oktober 1983.

<sup>2</sup>Lihat *Naskah GBHN 1983*, Bab IV. Pola Umum Repelita Keempat, A. Pendahuluan, No. 3.

## HAKIKAT PEMBANGUNAN POLITIK

Secara umum dapat dikatakan bahwa pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan yang dilakukan secara sadar dan tanpa akhir guna mencapai suatu kondisi masyarakat yang dianggap lebih baik daripada masa-masa sebelumnya. Dengan pengertian seperti itu maka dapat dikatakan bahwa pembangunan nasional merupakan suatu usaha sadar yang dilakukan oleh sesuatu bangsa secara terus-menerus untuk mewujudkan cita-cita nasionalnya. Bagi kita bangsa Indonesia, cita-cita nasional itu telah jelas dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 yang ringkasnya dapat disebut sebagai terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Dengan demikian pembangunan nasional yang dilakukan oleh bangsa Indonesia itu merupakan suatu usaha sadar yang dilaksanakan secara terus-menerus, menyeluruh, terarah dan terpadu, bertahap dan berencana sebagai upaya dan jalan untuk mencapai tujuan nasional,<sup>1</sup> yakni terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Oleh karena itulah maka MPR memandang pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.<sup>2</sup>

Sejalan dengan pengertian bahwa pembangunan politik merupakan bagian dari pembangunan nasional yang oleh MPR dipandang sebagai pengamalan Pancasila, maka pembangunan politik pada hakikatnya ditujukan untuk memantapkan kesadaran kehidupan politik dan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bagi setiap warga negara, sehingga dapat terjamin kelancaran usaha pencapaian tujuan nasional yang dicita-citakan. Termasuk dalam usaha itu adalah menciptakan, mengkonsolidasikan dan memanfaatkan kondisi-kondisi serta situasi yang memungkinkan terlaksananya proses-proses pembaharuan kehidupan politik sehingga dapat diciptakan keadaan politik yang benar-benar demokratis, stabil, dinamis, efektif dan efisien yang dapat memperkuat kehidupan konstitusional.<sup>3</sup> Pembangunan politik juga diarahkan untuk lebih memantapkan perwujudan demokrasi Pancasila. Dalam rangka itu perlu makin dimantapkannya kehidupan konstitusional dan tegaknya hukum, pemantapan pelaksanaan mekanisme kepemimpinan nasional serta pemantapan fungsi dan saling berhubungannya antara lembaga-lembaga tinggi negara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 serta perlu ditingkatkan, dilanjutkan dan diperluasnya usaha-usaha pemasyarakatan P-4 di seluruh lapisan masyarakat.<sup>4</sup> Dengan singkat dapat disebut bahwa pembangunan

<sup>1</sup>Lihat *Naskah GBHN 1983*, Bab III. Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang, A. Pendahuluan, No. 3.

<sup>2</sup>*Ibid.*, Bab V. Penutup.

<sup>3</sup>*Naskah GBHN 1983*, Bab III, B. Arah Pembangunan Jangka Panjang, No. 15 c. Bidang Politik.

<sup>4</sup>*Ibid.*, Bab IV. Pola Umum Pelita Keempat, D. Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan, Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Media Massa, Hubungan Luar Negeri, No. 1. Politik.



politik itu ditujukan untuk menciptakan suatu sistem politik nasional berdasarkan demokrasi Pancasila.

Hal tersebut berarti bahwa pembangunan politik merupakan pembangunan suatu sistem politik. Mengingat bahwa yang tercakup dalam pembangunan suatu sistem politik tersebut menyangkut berbagai sub-sistem yang satu sama lain saling berkaitan dan saling mempengaruhi jalannya sistem politik demokrasi Pancasila itu, maka kiranya dapat dipahami bahwa pembangunan politik merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional yang paling kompleks. Meskipun merupakan bagian yang sulit, namun pembangunan politik itu merupakan salah satu sisi pembangunan nasional yang teramat penting. Oleh karena itu sejak lahirnya Orde Baru, bangsa Indonesia berusaha sekuat tenaga untuk melaksanakannya.

Menyadari sulit dan kompleksnya pembangunan politik tersebut, Presiden Soeharto pernah menegaskan: "Pembangunan politik dilakukan dengan sangat hati-hati, dengan penuh kesadaran dan kedewasaan melalui konsensus-konsensus nasional."<sup>1</sup> Selanjutnya Presiden Soeharto juga menegaskan:

"Jika sekarang kita memiliki tiga kekuatan sosial politik, maka hal itu merupakan pelaksanaan dari ketetapan hati kita sejak Sidang Umum MPRS di tahun 1966, yang telah menggariskan perlunya penyederhanaan dan pembaharuan kehidupan dan struktur politik yang pelaksanaannya telah dilandasi oleh adanya konsensus-konsensus nasional, sebagai hasil dari dialog dan pertukar-pikiran di tingkat nasional yang memakan waktu bertahun-tahun.

Kehidupan dan struktur politik yang ada sekarang ini masih harus kita mantapkan dan kita konsolidasikan ..."<sup>2</sup>

Sebagaimana halnya dengan pembangunan yang sedang kita laksanakan, kiranya dapat dikatakan bahwa pembangunan politik telah berjalan melalui suatu proses yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan pula.

## TAHAP-TAHAP PEMBANGUNAN POLITIK

Sejalan dengan pengertian bahwa pembangunan politik merupakan bagian yang integral dari pembangunan nasional, sedangkan pembangunan nasional itu dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan, maka pembangunan politik pun dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan pula, disertai dengan proses pemerataan maupun penyempurnaan dan peningkatan.

Sebagai akibat terjadinya penyimpangan-penyimpangan di dalam pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 di segala bidang kehidupan kenegaraan mau-

<sup>1</sup>Lihat *Amanat Presiden Soeharto pada Pembukaan Munas III Golongan Karya* di Jakarta tanggal 20 Oktober 1983.

<sup>2</sup>*Ibid.*

pun kemasyarakatan dan terjadinya pemberontakan PKI pada masa Orde Lama, maka pembangunan politik diprioritaskan pada usaha-usaha melakukan stabilisasi-stabilisasi di segala bidang. Ini merupakan *tahap pertama*. Stabilisasi-stabilisasi itu diikuti dengan penegasan-penegasan tekad Orde Baru seperti berikut: (1) akan mempertahankan, memurnikan wujud dan memurnikan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945;<sup>1</sup> dan (2) akan melaksanakan pembangunan sebagai pengisian kemerdekaan.<sup>2</sup> Pembangunan politik tahap pertama ditandai dengan usaha pelurusan kembali landasan-landasan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan kemurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Sesuai dengan tekadnya adalah akan meluruskan kembali kehidupan negara dan bangsa berdasarkan kemurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, maka pelurusan kehidupan bangsa dan negara itu pun dilakukan secara konstitusional, yakni melalui Sidang-sidang Umum maupun Sidang Istimewa MPR(S) sebagai Lembaga Tertinggi Negara pemegang kedaulatan Rakyat.

MPRS, dalam Sidang Umumnya tahun 1966 antara lain menetapkan hal-hal berikut: (1) perlunya penataan kembali kedudukan semua lembaga tinggi negara tingkat pusat maupun daerah berdasarkan posisi dan fungsinya sebagaimana diatur dalam UUD 1945; (2) perlunya dilaksanakan Pemilihan Umum untuk mengisi keanggotaan lembaga-lembaga perwakilan rakyat; (3) pentingnya penegasan kembali landasan politik luar negeri Republik Indonesia; (4) perlunya dilakukan peninjauan kembali atas produk-produk legislatif di luar MPRS yang bertentangan dengan UUD 1945; (5) perlunya ditegaskan sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia; (6) perlunya penataan organisasi-organisasi Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan; (7) pentingnya dan harus dilaksanakannya pembubarhan PKI dan ormas-ormas pendukungnya serta dinyatakannya sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Republik Indonesia.<sup>3</sup> Selanjutnya, dalam Sidang Istimewa tahun 1967, MPRS antara lain mengambil keputusan-keputusan berikut: (1) mencabut kembali Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno karena dinilai melanggar haluan negara; (2) ditinjau kembali Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manipol USDEK sebagai GBHN karena tidak sesuai dengan amanat UUD 1945.<sup>4</sup> Sedangkan dalam Sidang Umumnya tahun 1968, MPRS memutuskan hal-hal berikut: (1) mencabut kembali Ketetapan MPRS tahun 1965 tentang Prinsip-prinsip

<sup>1</sup>Lihat Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Jenderal Soeharto, 16 Agustus 1967, sebagaimana termuat dalam *Berita Antara*, 16 Agustus 1967, hal. 5.

<sup>2</sup>Lihat *Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1982*, hal. 11.

<sup>3</sup>Lihat *Himpunan Ketetapan-ketetapan MPRS Disertai Dengan UUD 1945* (Jakarta: Pantjuran Tudjuh), 1969.

<sup>4</sup>Lihat *Putusan-putusan Sidang Istimewa MPRS 1967*, Departemen Pencerangan Republik Indonesia, Penerbitan Khusus No. 440.



Demokrasi Terpimpin untuk kemudian diganti dengan Pedoman Pelaksanaan Demokrasi Pancasila; (2) perlunya pelaksanaan Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945; (3) perlunya dibentuk Panitia Ad Hoc yang bertugas melakukan peninjauan kembali Ketetapan-ketetapan MPRS dalam Sidang Umum tahun 1966 maupun Sidang Istimewa 1967 untuk disesuaikan dengan hasil-hasil Sidang Umum tahun 1968; (4) perlunya diadakan perubahan Ketetapan MPRS tahun 1966 tentang Pemilihan Umum; serta (5) mengangkat Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Setelah usaha-usaha stabilisasi dapat dicapai dalam tahap pertama, maka *tahap kedua* adalah tahap pelaksanaan pembangunan secara terencana. Tahap kedua ini ditandai dengan pelaksanaan Repelita Pertama. Dalam tahap kedua ini pembangunan politik antara lain dilakukan dengan: (1) penataan kembali organisasi-organisasi kekuatan sosial politik melalui penyederhanaan kekuatan-kekuatan sosial politik; (2) penyusunan Undang-undang tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR dan DPRD; (3) dilaksanakannya pengisian keanggotaan lembaga-lembaga perwakilan Rakyat sesuai dengan hasil Pemilihan Umum tanggal 3 Juli 1971. Dua hal dalam pembangunan politik selama Repelita Pertama yang dapat dicatat: (a) penataan supra-struktur politik, yaitu penataan lembaga kenegaraan berdasarkan UUD 1945; (b) penataan infrastruktur politik, khususnya penataan organisasi sosial politik.

Selanjutnya *tahap ketiga* adalah tahap pemberian kekuatan hukum bagi organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang telah berhasil disederhanakan pada tahun 1970. Hal itu ditandai dengan berhasilnya disepakati Undang-undang No. 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Di samping penataan organisasi politik dalam bentuk Partai Politik dan Golongan Karya, dimantapkan pula asas dwifungsi ABRI.

Setelah dalam tahap pertama, kedua serta ketiga berhasil dilaksanakan stabilisasi, peletakan landasan pembangunan yang dilaksanakan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, penataan lembaga-lembaga kenegaraan maupun penataan kuantitatif organisasi sosial politik, maka dalam *tahap keempat* mulai tampak pembangunan politik yang lebih bersifat *kualitatif*. Tahap itu adalah tahap pemantapan landasan ideologis dari pembangunan yang paling mendasar, yakni pemantapan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa. Hal itu ditandai dengan keluarnya Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila yang merupakan penuntun dan pegangan hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi

<sup>1</sup>Lihat *Ketetapan-ketetapan Sidang Umum MPRS Ke-V Tahun 1968*, Departemen Penerangan Republik Indonesia, Penerbitan Istimewa No. 2 tahun 1968.

setiap warga negara Indonesia, setiap penyelenggara Negara serta setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan, baik di Pusat maupun di Daerah dan dilaksanakan secara bulat dan utuh.<sup>1</sup>

Dari hasil-hasil pembangunan politik yang dapat dicapai dalam tahap pertama, kedua, ketiga dan keempat seperti diuraikan di depan ada beberapa hal yang menarik untuk dicatat. *Pertama*, bahwa pembangunan politik selama Repelita Pertama, Kedua dan Ketiga serta masa-masa awal lahirnya Orde Baru telah dapat menciptakan pilar-pilar bangunan politik yang selanjutnya akan dapat dirangkai menjadi suatu bentuk sistem politik nasional di kemudian hari. *Kedua*, dalam pelaksanaan pembangunan politik pada tahap pertama, kedua, ketiga dan keempat itu telah dapat diciptakan suatu hasil yang sifatnya kuantitatif maupun kualitatif, struktural maupun kultural. Dengan perkataan lain sudah dapat diciptakan suatu pola dan sekaligus isi kebudayaan politik nasional yang akan sangat penting artinya bagi pembangunan politik untuk tahap-tahap selanjutnya.

Dengan hasil-hasil yang telah dicapai sampai akhir Pelita Ketiga itu, *tahap kelima* sekarang ini adalah tahap perakitan pilar-pilar bangunan politik yang telah diciptakan selama Repelita I, II dan III. Tahap seperti itu dapat dipandang sebagai tahap penciptaan kerangka landasan sistem politik bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang terus menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dalam Repelita Keenam, setelah kerangka landasan tersebut dapat dimantapkan dalam Repelita Kelima. Dilihat dari aspek politik, penciptaan kerangka landasan tersebut tidak lain adalah merakit pilar-pilar bangunan politik yang telah ada menjadi suatu Sistem Politik Nasional berdasarkan Demokrasi Pancasila.

Sejalan dengan proses perkembangan seperti itulah maka di dalam Repelita Keempat ini akan dilakukan proses *institusionalisasi* dalam rangka menciptakan kerangka landasan pembangunan politik tersebut. Institusionalisasi tersebut akan meliputi tiga hal: (1) institusionalisasi ideologis; (2) institusionalisasi konstitusional; dan (3) institusionalisasi dinamika politik. Institusionalisasi ideologis ditandai dengan adanya ketetapan MPR yang menyatakan bahwa: "pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila" dan "Pancasila menjadi satu-satunya asas bagi setiap kekuatan sosial politik di Indonesia." Institusionalisasi konstitusional ditandai dengan adanya Ketetapan MPR tentang Referendum, di samping tetap diberlakukannya Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Sedangkan institusionalisasi dinamika politik antara lain ditandai oleh ketentuan dalam Tap II/MPR/1983 yang menyatakan hal-hal berikut ini:

<sup>1</sup>Lihat *Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila*, khususnya Pasal 4.



1. Untuk memantapkan stabilitas di bidang politik haruslah diusahakan makin kukuhnya persatuan dan kesatuan bangsa serta makin tegak-tumbuhnya kehidupan yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka ini dan demi kelestarian dan pengamalan Pancasila, kekuatan-kekuatan sosial politik khususnya Partai Politik dan Golongan Karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas.<sup>1</sup>
2. Peranan kekuatan-kekuatan sosial politik khususnya Partai-partai Politik dan Golongan Karya sangat penting artinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, serta sebagai modal dasar pembangunan nasional. Dalam rangka ini dan demi kelestarian dan pengamalan Pancasila, Partai Politik dan Golongan Karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila, sebagai satu-satunya asas. Selanjutnya perlu ditingkatkan kegiatan dan peranan Partai Politik dan Golongan Karya dalam melaksanakan pendidikan politik serta dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat yang berorientasi kepada program-program pembangunan secara jujur, sehat dan bertanggung jawab demi tercapainya tujuan nasional.<sup>2</sup>
3. Dalam rangka meningkatkan peranan organisasi-organisasi kemasyarakatan dalam pembangunan nasional sesuai dengan bidang kegiatan, profesi dan fungsinya masing-masing, maka perlu ditingkatkan usaha memantapkan dan menata organisasi-organisasi tersebut. Untuk itu perlu disusun Undang-undang tentang organisasi kemasyarakatan.<sup>3</sup>

Proses institusionalisasi yang akan dilaksanakan dalam Repelita Keempat untuk menciptakan Sistem Politik Nasional berdasarkan Demokrasi Pancasila tersebut mempunyai beberapa implikasi operasional. *Pertama*, untuk mewujudkan institusionalisasi ideologis dan dinamika politik kiranya akan dikeluarkan *Undang-undang tentang Perubahan UU No. 3/1975 mengenai Partai Politik dan Golongan Karya dan Undang-Undang tentang Organisasi Kemasyarakatan*. *Kedua*, untuk mewujudkan institusionalisasi konstitusional akan dikeluarkan *Undang-undang tentang Referendum*, di samping akan diadakan perubahan pula terhadap *Undang-Undang tentang Pemilu* maupun *Undang-undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR/DPR dan DPRD*.

<sup>1</sup>Lihat *Naskah GBHN 1983*, Bab IV. Pola Umum Pelita Keempat, D. Arah dan Kebijakan Pembangunan, Bagian Umum No. 3.

<sup>2</sup>Lihat *Naskah GBHN 1983*, Bab IV. Pola Umum Pelita Keempat, D. Arah dan Kebijakan Pembangunan, Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan dan Media Massa, Hubungan Luar Negeri, No. I, Politik butir f.

<sup>3</sup>*Ibid.*, butir h.

Berbagai undang-undang seperti tersebut di atas merupakan undang-undang yang penting bagi pembangunan kerangka landasan politik dan menyangkut secara langsung dinamika kehidupan politik maupun struktur organisasi politik. Pembahasan serta persiapan berbagai undang-undang tersebut dapat diperkirakan akan mewarnai kehidupan politik nasional secara dominan.

## BERBAGAI PERMASALAHAN YANG AKAN TIMBUL

Institusionalisasi politik kenegaraan maupun politik kemasyarakatan menyangkut berbagai permasalahan yang sangat penting dan bersifat kompleks. Berkenaan dengan proses institusionalisasi ideologis dapat diperkirakan akan timbul berbagai permasalahan, antara lain: (1) masih adanya aliran pro dan kontra terhadap posisi Pancasila sebagai satu-satunya asas. Hal ini kiranya akan mempengaruhi proses penataan dinamika politik terutama Undang-undang tentang Organisasi Kemasyarakatan; (2) mengingat bahwa di Indonesia ini pernah hidup dan berkembang ideologi-ideologi lain di luar ideologi Pancasila seperti ideologi komunis, ideologi sosial ekonomi (Barat modern sekuler) maupun ideologi keagamaan, menjadi tanda tanya adalah: apakah ideologi-ideologi yang pernah hidup dan berkembang itu akan tinggal diam dalam keadaan seperti sekarang ini? Kekuatan ekstrem kiri maupun kanan biasanya pandai sekali melarutkan diri ke dalam lingkungan yang ingin dipengaruhi dan akan digunakannya.<sup>1</sup> Dalam pada itu Presiden Soeharto menegaskan bahwa: "bahaya terhadap Pancasila tetap masih ada dan dapat datang dari luar maupun dari dalam."<sup>2</sup>

Dalam rangka mewujudkan institusionalisasi konstitusional, MPR telah membuat Ketetapan tentang Referendum. Ketetapan MPR mengenai Referendum tersebut pada dasarnya mengandung dua hal penting: (1) MPR berkeputusan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen; (2) apabila ada sementara anggota MPR yang berkehendak untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum. Dari ketetapan tersebut dapat dikatakan bahwa kemungkinan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 masih tetap ada. Namun demikian prosedur maupun cara pelaksanaannya harus diatur melalui peraturan perundangan yang bertingkat-tingkat. Sementara itu, melihat dinamika kehidupan politik Indonesia, dalam tahun 1983 pernah ada semacam usul untuk mengadakan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, meskipun usulan itu ber-

<sup>1</sup>Tajuk Rencana harian *Suara Karya*, 27 Februari 1984.

<sup>2</sup>Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto 15 Agustus 1981, dalam *Himpunan Pidato Presiden Republik Indonesia*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1981, Triwulan ke-III, hal. 433.



sifat tidak langsung.<sup>1</sup> Masih adanya kemungkinan-kemungkinan perubahan terhadap UUD 1945 tersebut kiranya merupakan satu permasalahan yang memerlukan pengamatan tersendiri untuk waktu-waktu yang akan datang.

Dalam pada itu, proses perwujudan institusionalisasi dinamika politik akan muncul beberapa permasalahan seperti berikut: (1) karena setiap kekuatan sosial politik diwajibkan untuk menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas organisasi dan sebagaimana diketahui ketiga kekuatan sosial politik yang terikat pada Ketetapan tersebut telah menyatakan diri akan menyesuaikan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya, maka menjadi pertanyaan di kemudian hari adalah: bagaimana dengan komposisi keanggotaan organisasi-organisasi kekuatan sosial politik tersebut? Ada dipertanyakan mengenai perlu tidaknya dianut sistem keanggotaan terbuka?; (2) mengingat bahwa GBHN juga menggariskan bahwa kehidupan organisasi-organisasi kemasyarakatan akan ditata dan dimantapkan peranannya, sedangkan pengertian mengenai apa itu yang dimaksudkan dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan belum ada dalam kamus peraturan perundang-undangan, akan timbul permasalahan yakni: apakah yang dimaksudkan dengan pengertian organisasi-organisasi kemasyarakatan itu? Hal-hal di depan itulah kiranya akan merupakan suatu permasalahan yang akan muncul di dalam kehidupan politik Indonesia. Pelita Keempat mendatang.

## PELITA KEEMPAT SEBAGAI PELITA TRANSISI

Dilihat dari skala politik nasional, regional maupun global, Pelita Keempat yang akan mulai dilaksanakan mulai 1 April 1984 itu dapat dikatakan sebagai *Pelita Transisi*. Sebagaimana diketahui, dalam percaturan politik regional maupun global, suasana diwarnai oleh berbagai pertentangan dan perebutan pengaruh. Sementara itu, sesuai dengan sifat keterbukaan Indonesia, bangsa Indonesia akan makin memasuki percaturan politik regional maupun global.

Pembangunan nasional ternyata telah menjadikan Indonesia sebagai bagian yang makin nyata dari sistem dunia. Dan sistem dunia itu pun sedang mengalami proses transformasi; bergerak makin akseleratif, bersifat kompleks, dan masih serba tidak menentu. Menghadapi perkembangan dunia

<sup>1</sup>Dewan Hak-hak Asasi Manusia Kawasan Asia, dalam sidang umumnya yang pertama di Jakarta tanggal 7-9 Desember 1983 mengeluarkan deklarasi yang antara lain berisi desakan kepada semua pemerintahan maupun rakyat di kawasan ASEAN agar Kewajiban Dasar Rakyat dan Pemerintah digabungkan pada konstitusi serta hukum di negara-negara ASEAN. Mengenai hal ini lihat *Kompas*, 10 Desember 1983 dan 12 Desember 1983.

seperti itu, kiranya tidak ada jalan lain bagi bangsa Indonesia kecuali menempuh strategi mandiri. Hal itu hanya akan dapat diwujudkan apabila ada kerangka landasan pembangunan nasional yang kuat sehingga bangsa dan negara Indonesia akan mampu tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri. Itulah sebabnya maka berkenaan dengan politik luar negeri GBHN 1983 memberikan beberapa penegasan berikut:

1. Pelaksanaan politik luar negeri yang bebas dan aktif dilaksanakan secara konsekuen dan diabdikan untuk kepentingan nasional, terutama untuk kepentingan pembangunan di segala bidang.<sup>1</sup>
2. Setiap perkembangan dan kemungkinan gejolak dunia, baik politik maupun ekonomi, harus diikuti secara saksama agar dapat diketahui pada waktunya kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi stabilitas nasional dan menghambat pelaksanaan pembangunan, sehingga dengan demikian dapat diambil langkah-langkah yang tepat untuk mengamankannya. Dalam pada itu perkembangan dunia yang mengandung kesempatan untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan perlu dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional.<sup>2</sup>

Sementara itu, dilihat dalam skala politik nasional, sebagaimana dikemukakan oleh banyak pihak bahwa dalam dasawarsa 1980-an ini akan terjadi proses regenerasi, kiranya masalah regenerasi tersebut akan mempengaruhi pula kehidupan politik nasional. Sementara pihak ada yang memandang regenerasi sebagai suksesi kepemimpinan, ada pula pendapat yang menyatakan bahwa regenerasi merupakan pergantian dari Generasi/Angkatan yang satu ke Generasi/Angkatan berikutnya. Proses seperti itu dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan. Berkenaan dengan regenerasi tersebut satu hal yang kiranya perlu kita berikan catatan adalah bahwa yang terpenting di dalam proses tersebut ialah tetap tegaknya kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Ditinjau dari hakikat regenerasi seperti itu, yakni kelangsungan kehidupan bangsa dan negara kita, proses institusionalisasi ideologis, konstitusional dan organisasi politik merupakan wahana yang amat penting. Wahana tersebut merupakan *kerangka landasan* yang sekaligus juga suatu jembatan yang aman bagi proses pergantian generasi.

---

<sup>1</sup>Lihat Naskah GBHN 1983, Bab IV. D. Arah dan Kebijakan Pembangunan, bidang Umum No. 6.

<sup>2</sup>*Ibid.*, No. 7.



## PENUTUP

Berpangkal atas uraian-uraian di depan dapatlah berikut ini diberikan beberapa catatan penutup. *Pertama*, walaupun berjalan secara kurang sadar, tampaknya pembangunan politik mulai dari awal Orde Baru ini telah terlaksana secara *terencana, bertahap, berkesinambungan, disertai dengan penyempurnaan, pemerataan dan peningkatan*. *Kedua*, bahwa pembangunan politik yang dilakukan sejak kelahiran Orde Baru sampai pada fase akhir Pelita Ketiga ternyata telah menghasilkan pilar-pilar penting bagi tahap pembangunan politik selanjutnya. *Ketiga*, pilar-pilar yang pada awalnya sifatnya kuantitatif itu kemudian diikuti pula dengan hasil yang sifatnya lebih kualitatif, yakni ditetapkannya Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila menjadi penuntun dan pedoman hidup dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi setiap warga negara Indonesia, setiap penyelenggara negara, setiap lembaga kenegaraan maupun lembaga kemasyarakatan. *Keempat*, dengan hasil-hasil yang telah dapat dicapai dalam pembangunan politik selama Repelita I, II dan III itu, maka dalam Repelita IV dapat dilakukan perakitan atas komponen-komponen sistem politik yang telah dicapai tersebut menjadi suatu bangunan sistem politik nasional berdasarkan Demokrasi Pancasila.

Proses institusionalisasi yang akan terjadi sebagai bagian dari penciptaan kerangka landasan sistem politik nasional itu memang sudah waktunya untuk diwujudkan. Semakin berhasil pembangunan, semakin maju masyarakat, akan menjadi makin multiplikatif tuntutanannya dan karena itu menjadi semakin kompleks sifatnya. Proses institusionalisasi itu tidak berarti mematikan dinamika dan aspirasi yang makin meningkat. Proses institusionalisasi itu dimaksudkan sebagai penataan jalur-jalur lalu lintas sosial politik yang akan menjadi semakin kompleks dan tetap terkait dengan lalu lintas pertumbuhan ekonomi maupun sosial budaya. Institusionalisasi itu ditujukan kepada keselamatan perjalanan bangsa, dari satu pihak harus dihindarkan *kemacetan politik dan sosial*, dari pihak lain harus dihindarkan *kolusi politik dan sosial*.

Dengan terwujudnya kerangka landasan politik nasional itu diharapkan bahwa sistem politik kita selanjutnya akan mampu "*mrangkani*" proses pembangunan nasional lebih lanjut lagi, yakni terciptanya demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial budaya berdasarkan Pancasila.<sup>1</sup> Sistem itulah yang harus menjamin kehidupan masyarakat yang *bhinneka tunggal ika dan sejahtera*.

---

<sup>1</sup>Mengenai tahap-tahap pembangunan demokrasi, lihat Sudibjo, "Tiga Tahap di Dalam Pembangunan Demokrasi di Indonesia," dalam *Suara Karya*, 7 Februari 1984.

# **Pelaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia dalam Lima Tahun Mendatang: Suatu Wawasan**

A.R. SUTOPO\*

Sejak pernyataan kemerdekaan, Indonesia telah terlibat dalam hubungan dengan negara-negara luar. Betapapun, urusan dengan negara-negara lain tetap menjadi suatu bagian yang penting bagi suatu negara, karena pertarungan dalam hubungan semacam ini adalah kelangsungan hidup negara itu sendiri. Tetapi kini dalam masyarakat terdapat kesan bahwa politik luar negeri seakan-akan tidak menduduki peranan yang begitu sentral seperti misalnya peranan politik di dalam negeri. Urusan hubungan luar negeri sering dianggap sebagai suatu hal yang rutin, yang hanya melibatkan pemerintah saja. Keadaan seperti ini tercerminkan misalnya oleh sedikitnya ulasan-ulasan yang secara khusus dilakukan untuk memahami hal itu oleh para birokrat dan cendekia di dalam negeri sendiri.

Pada saat seperti sekarang, ketika perdebatan mengenai politik pemerintah dalam berbagai hal sebagai pelaksanaan Repelita IV dibicarakan hampir setiap hari, perhatian masyarakat terhadap politik luar negeri boleh dikatakan minimum. Seolah-olah tidak terdapat masalah yang perlu dibicarakan lagi sejauh pelaksanaan politik luar negeri Indonesia untuk masa depan itu terlibat. Padahal dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1983-1988, politik luar negeri merupakan salah satu bagian yang digariskan.

Sejauh pelaksanaan hubungan luar negeri tersangkut, GBHN yang sekarang, seperti halnya dalam GBHN yang terdahulu, mencantumkan pedoman-pedoman bagi eksekutif setidaknya untuk jangka waktu lima tahun yang akan datang. Salah satu prinsip yang digariskan oleh GBHN dalam bidang hubungan luar negeri ini menyatakan bahwa "pelaksanaan politik luar negeri yang bebas dan aktif dilaksanakan secara konsekuen dan diabdikan untuk ke-

---

\*Staf CSIS.



pentingan nasional, terutama untuk kepentingan pembangunan di segala bidang." Selanjutnya, diamanatkan pula tentang peranan dan arena di mana Indonesia akan mewujudkan sasaran-sasaran dan cita-citanya yang berada di luar batas-batas yurisdiksi nasional, titik berat yang harus diperhatikan untuk maksud-maksud tersebut, dan bidang-bidang perjuangan antar bangsa yang menghendaki keterlibatan Indonesia, baik dalam lembaga-lembaga internasional dan regional maupun dalam forum-forum antar bangsa lainnya. Dengan perkataan lain, pedoman yang diamanatkan oleh GBHN pada dasarnya mencakup hampir semua jenis hubungan dengan negara lain, baik secara bilateral maupun secara multilateral.

Menghadapi medan yang demikian luas itu ternyata masyarakat luas tidak diberi cukup informasi mengenai segi-segi operasional dari politik hubungan luar negeri negaranya. Karena itu, GBHN-lah tampaknya landasan operasional yang paling dekat dengan masyarakat apabila ia hendak memahami hubungan luar negeri negaranya. Telaah ini pun akan mendasarkan sebagian terbesar landasannya pada GBHN. Akan tetapi telaah ini akan membatasi diri pada beberapa hal yang dianggap mewakili bagi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di masa depan. Tidak masuk dalam telaah ini adalah bagaimana formulasi di dalam negeri dilakukan dan siapa yang mengemban tugas-tugas yang telah dibebankan itu.

Sebelum telaah ini melangkah lebih lanjut, perlu terlebih dahulu secara ringkas membahas pengertian-pengertian yang hakiki dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Pengertian-pengertian hakiki yang dimaksud adalah mengenai prinsip-prinsip politik luar negeri "bebas dan aktif" dan pengertian mengenai "kepentingan nasional." Pemahaman mengenai makna dari pengertian-pengertian tersebut tentu akan sangat menolong dalam urutan pilihan dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia untuk jangka waktu tertentu di masa depan.

## PRINSIP-PRINSIP POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

Pada dasarnya politik luar negeri Republik Indonesia merupakan pelaksanaan dari asas-asas dan tujuan-tujuan yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya dari bagian alinea yang berbunyi: "... Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ..." Akan tetapi apa yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 ini lebih merupakan landasan konstitusional dan abstraksi cita-cita daripada sebagai pedoman

operasional yang seharusnya diperankan oleh Indonesia dalam berhubungan dengan negara-negara lain. Sedangkan apa yang dirumuskan dalam GBHN pada dasarnya merupakan usaha untuk memberi "bingkai" bagi politik luar negeri Indonesia dengan menyebutnya "bebas dan aktif" dan "kepentingan nasional." Dua peristilahan ini telah terlalu sering dikemukakan oleh berbagai kalangan baik yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan tugas-tugas penyelenggaraan hubungan luar negeri Indonesia tetapi sering kali tidak dijelaskan apa maknanya.

*Pertama* mengenai prinsip dan pengertian dari politik luar negeri yang bebas dan aktif. Prinsip yang sekarang dipergunakan sebenarnya bukan merupakan hal baru bagi sejarah hubungan luar negeri Indonesia. Pernyataan mengenai dasar atau prinsip "bebas dan aktif" ini pertama kali dikemukakan pada masa perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan. Dalam pidatonya di muka Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang diberi judul "Mendayung Antara Dua Karang," Mohammad Hatta, yang menjabat sebagai Perdana Menteri pada waktu itu, pada tanggal 2 September 1948, antara lain menyatakan:

"Tetapi mestikah kita bangsa Indonesia, yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih antara pro-Rusia atau pro-Amerika? Apakah tak ada pendirian yang lain harus kita ambil dalam mengejar cita-cita kita?

Pemerintah berpendapat bahwa pendirian yang harus kita ambil ialah supaya kita jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap *menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri ...*"<sup>1</sup>

Selanjutnya ia mengemukakan sebagai berikut:

"Tiap-tiap orang di antara kita tentu ada mempunyai simpati terhadap golongan ini atau golongan itu, akan tetapi perjuangan bangsa tidak bisa dipecah dengan menuruti simpati saja, tetapi hendaknya *didasarkan kepada realiteit, kepada kepentingan negara kita setiap waktu. ...*

Betapa juga lemahnya kita sebagai bangsa yang baru merdeka dibandingkan dengan dua raksasa yang bertentangan, Amerika Serikat dan Soviet Rusia, menurut anggapan pemerintah kita harus tetap mendasarkan perjuangan kita atas adagium: percaya kepada diri-sendiri dan berjuang atas tenaga dan kesanggupan yang ada pada kita."<sup>2</sup>

Keterangan yang disampaikan oleh Mohammad Hatta itu, yang juga merupakan jawaban terhadap desakan dari kalangan Front Demokrasi Rakyat (FDR) agar Indonesia secara terus terang memilih bersekutu dengan Uni Soviet

<sup>1</sup>Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hal. 17-18. Huruf miring oleh penulis.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 18-20. Huruf miring oleh penulis.



dalam menentang imperialisme, kemudian diterima oleh KNIP sebagai pedoman bagi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Apa yang dikemukakan oleh Mohammad Hatta itu menyebut adanya kendala bagi politik luar negeri Indonesia, yaitu blok Amerika Serikat dan blok Uni Soviet; untuk menghadapi keadaan itu, hendaknya kita tidak sekedar menjadi obyek, tetapi harus menjadi subyek (yang berarti aktif) yang berhak menentukan sikap sendiri dan memperjuangkan tujuan sendiri (berarti adanya prinsip bebas). Tetapi pengertian bebas seperti itu ternyata dibatasi oleh "realitas dan kepentingan negara." Dihadapkan pada pilihan untuk bersekutu apa dengan Amerika Serikat atau dengan Uni Soviet dan sekutu mereka masing-masing, pilihannya adalah untuk "bebas" memilih jalan di luar "ini atau itu," suatu pilihan yang tidak berarti semata-mata netral. Sebagaimana PM Wilopo menjelaskan dalam bulan Mei 1952, dalam pelaksanaan politik luar negerinya menghadapi dua blok yang saling persaingan dan bermusuhan itu, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk bersikap *bebas* dalam pengertian: (a) tidak secara permanen berpihak kepada salah satu pihak yang saling bertentangan satu sama lain itu; dan (b) tidak bersikap secara permanen masabodoh atau netral dalam segala hal yang mungkin timbul dari pertentangan kedua blok tersebut.<sup>1</sup> Tetapi orang sering menyalahartikan pengertian politik luar negeri Indonesia yang "bebas dan aktif" itu adalah identik dengan netral, menjaga jarak sama jauh, dan harus selalu dalam keadaan berimbang dalam berhubungan dengan negara-negara lain, khususnya dalam konteks persaingan negara-negara adikuasa (superpower).

Dalam masa Orde Baru, pada dasarnya politik luar negeri Indonesia tidak berbeda dengan apa yang telah digariskan oleh Hatta dan Wilopo itu. Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966 menegaskan kembali landasan kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia, yang merupakan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Indonesia pada masa Orde Lama. Di sana dinyatakan kembali sifat politik luar negeri yang bebas dan aktif dan mengabdikan kepada kepentingan nasional. Pernyataan serupa juga diulangi dalam GBHN-GBHN yang telah dihasilkan oleh sidang-sidang MPR pada masa Orde Baru, yaitu Ketetapan-ketetapan MPR No. IV/MPR/1973; No. IV/MPR/1978; dan No. II/MPR/1983.

## KEPENTINGAN NASIONAL

*Kedua* adalah pengertian tentang "kepentingan nasional" dalam konteks politik luar negeri Indonesia. Sebetulnya kata "kepentingan nasional" me-

<sup>1</sup>Diambil dari Mohammad Hatta, *Portrait of a Patriot* (The Hague: Mouton Publishers, 1972), hal. 55.

rupakan istilah yang sangat umum dipergunakan oleh negara yang terlibat dalam hubungan-hubungan dengan negara lain. Penggunaan istilah itu tampaknya akan terus berlangsung selama negara-bangsa merupakan satuan kehidupan politik terpenting yang mengikat ketaatan sejumlah besar atau sekumpulan manusia di dunia ini. Dalam kondisi yang demikian itu, para negarawan, politisi, pembuat keputusan, diplomat, dan mereka yang bertindak atas nama negara akan mempergunakan dan menempatkan "kepentingan nasional"-nya di atas kepentingan-kepentingan lain, baik yang sifatnya internasional maupun yang bersifat sub-nasional.

Akan tetapi harus disadari bahwa dalam suatu masyarakat nasional terdapat berbagai kepentingan yang barangkali hanya menjadi kepentingan dari segelintir orang, dari sebagian kecil dari masyarakat, atau sebagian besar masyarakat, atau mungkin ada kepentingan-kepentingan yang menyangkut seluruh lapisan masyarakat.<sup>1</sup> Lagi pula kepentingan-kepentingan tersebut dapat berupa hal-hal yang nyata dan konkrit, tetapi juga dapat berupa hal-hal yang sifatnya ideal non-material. Apa pun bentuk kepentingan yang ingin dicapai atau diwujudkan oleh sesuatu negara dalam hubungannya dengan negara-negara lain, ia akan menentukan alokasi sumber-sumber daya yang dikerahkan untuk mencapai atau mempertahankan kepentingan-kepentingan itu sesuai dengan kondisi yang dihadapinya. Karena itu masalahnya adalah bagaimana menempatkan apa yang dinamakan "kepentingan nasional" itu ke dalam urutan prioritas, sebab tidak setiap kepentingan atau sasaran mempunyai bobot yang sama antara satu dengan lainnya.

Dalam diri negara dan bangsa Indonesia sudah dapat dipastikan adanya berbagai macam kepentingan dan sasaran; ada kepentingan-kepentingan yang menyangkut seluruh negara dan bangsa, seperti misalnya kelangsungan hidup negara dan bangsa, tetapi ada pula kepentingan-kepentingan yang hanya menyangkut sekelompok tertentu anggota masyarakat saja, misalnya kemudahan-kemudahan untuk bepergian ke luar negeri untuk tamasya. Ada tujuan-tujuan yang sifatnya lebih nyata dan konkrit seperti misalnya meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, membangun kekuatan angkatan bersenjata yang mampu melindungi nusa dan bangsa, tetapi ada pula maksud-maksud yang lebih bersifat ideal, non-material dan universal, misalnya demokratisasi hubungan antar negara, penghormatan hak-hak asasi manusia,

---

<sup>1</sup>Mengenai konsep "kepentingan nasional" ini, terdapat sejumlah telaah dan pembahasan, baik yang menyangkut esensinya maupun kritik-kritik terhadap penggunaannya dalam hubungan internasional. Lihat misalnya, Hans J. Morgenthau, *Dilemmas of Politics* (Chicago: The University of Chicago Press, 1958); Robert E. Osgood, *Ideals and Self-interests in America's Foreign Relations* (Chicago: The University of Chicago Press, 1953); Joseph Frankel, *National Interest* (London: Pall Mall, 1970); dan Fred A. Sondermann, "The Concept of the National Interest," *Orbis*, (Spring, 1977), hal. 121-138.



dan perdamaian abadi di muka bumi. Dengan ini hendak dikatakan bahwa urutan prioritas diperlukan bagi Indonesia dalam mengejar tujuan-tujuan dan sasaran-sasarannya yang melampaui batas-batas kedaulatan nasionalnya.

## PRIORITAS DALAM POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

Telaah ini membatasi diri pada keadaan yang dihadapi oleh Indonesia dalam melaksanakan politik luar negerinya untuk periode yang diemban oleh GBHN tahun 1983-1988. Walaupun demikian, untuk melihat prioritas yang ingin dicapai oleh Indonesia dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan luar negerinya, kiranya perlu dikemukakan terlebih dahulu pokok-pokok kebijaksanaan yang melandasi politik Orde Baru. Tentu saja yang akan diuraikan di bawah ini adalah pokok-pokok pikiran yang diambil dari ketetapan-ketetapan MPR(S) secara garis besar sejauh yang menyangkut politik luar negeri Indonesia.

Secara eksplisit Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966 merupakan salah satu dokumen yang mendefinisikan tujuan-tujuan politik luar negeri bebas-aktif. Disebutkan bahwa tujuan politik luar negeri yang bebas dan aktif adalah "Mempertahankan kebebasan Indonesia terhadap imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya dan menegakkan ketiga segi tujuan Revolusi, yaitu: (1) pembentukan satu Negara Republik Indonesia yang berbentuk Negara Kesatuan dan Negara Kebangsaan yang Demokratis, dengan wilayah kekuasaan dari Sabang sampai ke Merauke; (2) pembentukan satu masyarakat yang adil dan makmur material dan spiritual dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu; (3) pembentukan satu persahabatan yang baik antara Republik Indonesia dan semua negara di dunia, terutama sekali dengan negara-negara Afrika dan Asia atas dasar bekerjasama membentuk satu Dunia Baru yang bersih dari imperialisme dan kolonialisme menuju kepada Perdamaian Dunia yang sempurna." Jadi pada dasarnya tujuan-tujuan itu mencakup upaya-upaya untuk mempertahankan dan memelihara integritas dan kesatuan negara, mencapai kesejahteraan rakyat, dan hidup berdampingan secara damai dan bertetangga baik dengan negara-negara lain. Akan tetapi Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966 ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 Pasal 2 ayat 1 berhubung materinya telah tertampung dalam GBHN (Ketetapan No. IV/MPR/1973).

Dinyatakan dalam GBHN 1973-1978 bahwa pelaksanaan politik luar negeri yang bebas dan aktif diabdikan kepada kepentingan nasional, khususnya pembangunan ekonomi, dan menekankan prioritas hubungan dengan negara-negara di Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya untuk terselenggaranya suatu stabilitas kawasan yang akan memberikan sumbangan bagi negara-negara di

dalam wilayah itu dalam mengurus dirinya sendiri melalui pengembangan ketahanan nasional masing-masing. ASEAN menduduki tempat terpenting dalam urutan prioritas ini. Baru kemudian hubungan Indonesia dengan negara-negara dan organisasi lainnya di luar Kawasan Asia Tenggara/Pasifik Barat Daya. Sementara itu GBHN 1978-1983 menyebutkan bahwa pelaksanaan politik luar negeri yang bebas dan aktif harus diabdikan untuk kepentingan nasional, terutama untuk pembangunan di segala bidang. Selebihnya titik berat dalam GBHN ini tidak terdapat perbedaan-perbedaan yang prinsipil dengan GBHN 1973-1978.

Selain hal-hal di atas, GBHN 1978-1983 juga menyebutkan hasrat Indonesia untuk meningkatkan peranannya di dunia internasional dalam upaya membina dan meningkatkan persahabatan dan kerjasama yang bermanfaat antara bangsa-bangsa. Dalam kaitan ini, GBHN 1983-1988 juga mengamanatkan perlunya bagi Indonesia untuk turut serta berperanan aktif di arena internasional untuk melaksanakan ketertiban dunia dengan mengingat kemampuan yang ada. Walaupun hasrat itu ada, titik berat GBHN 1983-1988 tetap tidak mengalami perubahan. Dalam bidang hubungan luar negeri dinyatakan bahwa:

- a. Pelaksanaan politik luar negeri yang *bebas dan aktif dilaksanakan secara konsekuen dan diabdikan untuk kepentingan nasional*, terutama untuk *kepentingan pembangunan di segala bidang*.
- b. Usaha dan peranan Indonesia dalam ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, *melalui forum-forum dan kerjasama internasional, regional dan bilateral* perlu terus ditingkatkan *sesuai dengan kemampuan nasional*.
- c. Dalam rangka itu perlu dilanjutkan dan ditingkatkan usaha-usaha serta peranan Indonesia dalam ikut serta menyelesaikan persoalan-persoalan dunia yang mengancam perdamaian dan bertentangan dengan rasa keadilan dan kemanusiaan.
- d. Kerjasama di antara negara-negara di Kawasan *Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya* perlu makin ditingkatkan. Khususnya kerjasama di antara negara-negara anggota *ASEAN* akan terus dikembangkan dan diperluas dalam rangka memperkuat *ketahanan nasional* masing-masing negara anggotanya serta memperkuat *ketahanan regional*, menuju terwujudnya Kawasan *Asia Tenggara yang damai, bebas, netral dan sejahtera*.
- e. Dalam rangka kerjasama ASEAN perlu makin ditingkatkan kerjasama-kerjasama di bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan, baik antar pemerintah maupun antar masyarakat.



- f. Peranan Indonesia di dunia internasional dalam membina dan mempererat persahabatan dan kerjasama yang saling bermanfaat antara bangsa-bangsa perlu diperluas dan ditingkatkan. Demikian pula perlu ditingkatkan perjuangan Indonesia di dunia internasional mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan nasional, seperti upaya memantapkan pelaksanaan Wawasan Nusantara, upaya memperluas *pasar ekspor Indonesia*, dan sebagainya.
- g. Dalam rangka perjuangan mewujudkan tatanan dunia baru, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial perlu ditingkatkan usaha-usaha penggalangan dan pemupukan solidaritas dan kesatuan sikap, serta kerjasama di antara *negara-negara yang sedang berkembang*, dengan memanfaatkan forum-forum seperti *Organisasi Negara-negara Non-Blok*, *Organisasi Konferensi Islam*, *Perserikatan Bangsa-Bangsa* dan lain-lain.
- h. Khususnya dalam rangka mewujudkan *Tata Ekonomi Dunia Baru* perlu dilanjutkan langkah-langkah, bersama-sama negara berkembang lainnya, untuk mempercepat terwujudnya *perjanjian internasional mengenai komoditi*, melenyapkan hambatan serta pembatasan yang dilakukan oleh negara-negara industri terhadap ekspor negara-negara berkembang, serta meningkatkan *kerjasama ekonomi* dan *teknik antar negara berkembang*, di samping usaha-usaha lainnya.
- i. Setiap perkembangan dan kemungkinan gejolak dunia, baik politik maupun ekonomi, harus diikuti secara saksama agar dapat diketahui pada waktunya kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi stabilitas nasional dan menghambat pelaksanaan pembangunan, sehingga dengan demikian dapat diambil langkah-langkah yang tepat untuk mengamanakannya. Dalam pada itu perkembangan dunia yang mengandung kesempatan untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan perlu dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional.<sup>1</sup>

Pokok-pokok yang tercantum dalam GBHN itu merupakan arah yang selharusnya ditempuh oleh Indonesia. Oleh karena landasan tersebut secara jelas menunjukkan adanya kaitan antara masalah-masalah di dalam negeri dan sasaran-sasaran di luar batas-batas yurisdiksi nasional, maka sudah barang tentu tidak semua hal akan dilaksanakan dalam kadar yang sama tanpa memperhatikan kemampuan yang tersedia untuk mencapainya. Ia pada dasarnya menunjukkan bahwa pedoman dasar politik luar negeri yang bebas dan aktif dan mengabdikan kepada kepentingan nasional dijiwai oleh dinamika sasaran yang hendak dicapai sesuai dengan tersedianya kemampuan untuk itu. Karena adanya dinamika itu pula maka ia sebenarnya ingin menjawab tantangan-

<sup>1</sup>Huruf miring oleh penulis.

tantangan yang selalu berubah dalam hubungan antar bangsa. Inilah sesungguhnya arti yang diberikan oleh GBHN bagi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia: berbuat sesuai dengan realitas baik di dalam negeri maupun di luar yurisdiksi nasional untuk memperoleh manfaat maksimal bagi bangsa dan negara secara keseluruhan dan sedapat mungkin juga bagi kepentingan-kepentingan bangsa lain.

## REALITAS-REALITAS YANG DIHADAPI

Dalam kwartal pertama tahun 1983 Menlu Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa meningkatkan citra Indonesia di kalangan Dunia Ketiga berdasarkan politik luar negeri yang bebas dan aktif merupakan titik berat politik luar negeri Indonesia dalam lima tahun mendatang.<sup>1</sup> Di lain pihak, Presiden Soeharto pada amanatnya ketika melantik Duta-duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh Republik Indonesia untuk Bangladesh, Iran, dan beberapa negara di Amerika Selatan, tanggal 13 April 1983 antara lain menyatakan bahwa: "... kita juga sadar bahwa melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif itu tidaklah gampang, lebih-lebih dalam situasi dunia seperti sekarang ini."<sup>2</sup> Dua pernyataan ini pada dasarnya adalah persoalan yang kini dihadapi oleh politik luar negeri Indonesia dalam kabinet sekarang.

Tidak dapat disembunyikan bahwa pelaksanaan politik luar negeri Indonesia lebih dari 15 tahun terakhir dititikberatkan pada usaha-usaha yang menopang pertumbuhan ekonomi. Tetapi pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak dapat terjadi semata-mata dengan mengandalkan pada kemampuan dalam negeri saja. Oleh karena itu ditegaskan dalam Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966 bahwa dalam politik luar negerinya Indonesia pada dasarnya tidak melakukan politik isolasi dan tidak pula melakukan politik netralitas. Bahwa keputusan pemerintah kemudian adalah untuk melakukan pembangunan dengan titik berat pada aspek ekonomi, konsekuensinya dalam pelaksanaan politik luar negeri adalah menempuh suatu kebijaksanaan yang mendukung maksud-maksud itu. Dan oleh karena untuk membangun tersebut tuntutan akan barang-barang modal menjadi syarat yang tidak dapat dihindarkan, dan barang modal tersebut tidak dapat dipenuhi oleh sumber-sumber di dalam negeri, maka politik mencari sumber modal di luar negeri adalah satu alternatif yang tersedia, dan ditempuh oleh pemerintah, untuk memenuhi maksud-maksud tersebut.

<sup>1</sup>Mengenai pernyataan itu, antara lain lihat dalam "Politik Luar Negeri RI Tidak Lagi 'Low Profile'," *Kompas*, 22 Maret 1983.

<sup>2</sup>"Amanat Presiden Soeharto pada Pelantikan Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh Republik Indonesia pada Tanggal 13 April 1983 di Istana Negara," *Pewarta Departemen Luar Negeri* (April-Juni 1983), hal. 13.



Pada masa lalu tampak sekali orientasi kebijakan luar negeri Indonesia yang demikian itu, seperti kelihatan dalam hubungan Indonesia yang erat dengan negara-negara pemilik modal -- yang pada umumnya adalah negara-negara Barat. Oleh para kritikus kebijaksanaan demikian itu dipandang sebagai perubahan alur politik luar negeri Indonesia ke arah Blok Barat dan dianggap menjadikan Indonesia tergantung -- sampai pada tingkat tertentu -- kepada pemberi bantuan atau para penanam modal. Tetapi dari sisi lain ditempuhnya kebijaksanaan demikian itu adalah atas pilihan Indonesia sendiri untuk mengatasi kesulitan yang dihadapinya, dengan mempertimbangkan risiko-risiko yang terkandung dalam pilihan kebijaksanaan tersebut.<sup>1</sup>

Sendi kedua yang penting diperhatikan dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dewasa ini adalah penempatan prioritas politik Kawasan Asia Tenggara dalam urutan teratas. Pendekatan regional Indonesia dalam masa Orde Baru sebenarnya bukanlah suatu hal yang sama sekali baru bagi pelaksana-pelaksana politik luar negeri. Yang baru adalah tekanan perhatian pada stabilitas dan keamanan kawasan sebagai kondisi yang menopang pembangunan ekonomi di dalam negeri. Suatu kawasan yang penuh konflik atau ketegangan, baik karena persengketaan di dalam negeri sendiri, antar negara ataupun campur tangan kekuatan luar atas negara-negara di kawasan, dianggap merupakan suatu hal yang tidak dapat diterima oleh Indonesia oleh karena akan mengganggu kepentingan nasionalnya. Dengan perkataan lain, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada kawasan pada dasarnya adalah politik keamanan, dan aspek ekonomi politik kawasan ini pada awalnya tidak menonjol. Karena pilihan demikian itu maka masalahnya bukan menjadi apakah pilihan itu memang sudah tepat, tetapi masalah bagaimana menjadikan Kawasan Asia Tenggara seperti yang diproyeksikan. Tahap permulaan yang dilakukan ialah menghentikan konfrontasi dengan Malaysia dan bersamasama dengan negara-negara lain di kawasan membentuk ASEAN.

Baik di kalangan dalam negeri sendiri maupun di kalangan masyarakat internasional, ASEAN dianggap telah mencapai sukses-sukses. Sukses ASEAN terutama dinilai oleh kemampuannya menciptakan iklim politik dan keamanan yang mendorong bagi dilakukannya kerjasama tingkat regional di berbagai bidang.<sup>2</sup> Di bidang politik misalnya konsultasi-konsultasi antar pemerintah baik mengenai masalah di dalam ASEAN sendiri maupun dalam

<sup>1</sup>Untuk diskusi yang mendalam mengenai dilema hubungan luar negeri antara kebutuhan mendapat bantuan luar negeri dan masalah ketergantungan, antara lain dapat diikuti dalam Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence from Soekarno to Soeharto* (Ithaca: Cornell University Press, 1976).

<sup>2</sup>Thesis mengenai aspek politik dan keamanan ASEAN ini dikemukakan oleh, antara lain, J. Soedjati Djiwandono dalam "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (Juli 1983), hal. 19-26.

menghadapi masalah-masalah internasional sangat menonjol. Di bidang keamanan, negara-negara ASEAN telah sepakat untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang ada atau yang timbul melalui cara-cara damai. Di bidang ekonomi ASEAN lebih berhasil dalam mengkoordinasikan kebijakannya menghadapi kekuatan-kekuatan ekonomi di luar kawasan, sedangkan di dalam ASEAN sendiri kesepakatan-kesepakatan dalam bidang kerjasama ekonomi regional banyak ditelurkan. Tetapi Kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan masih belum sepenuhnya merupakan kawasan yang benar-benar aman dan stabil. Kawasan ini masih diganggu oleh berbagai ketegangan, sengketa, dan konflik. Karena itu, apabila politik regional Indonesia di Asia Tenggara tidak semata-mata politik di ASEAN, maka Asia Tenggara secara keseluruhan juga menuntut perhatian demi terselenggaranya stabilitas dan keamanan kawasan.

Ada tiga hal yang perlu diperhatikan sebagai sumber sengketa dan ketegangan di antara negara-negara Asia Tenggara. Pertama, adalah masalah pembangunan bangsa (national building) dari masing-masing negara, yang menyangkut masalah-masalah ideologi, pembagian kekuasaan dan pelaksanaannya, perselisihan domestik, masalah mayoritas-minoritas, separatisme, dan strategi pembangunan nasional. Masalah-masalah ini tidak saja menimbulkan konflik di dalam negeri tetapi juga mempunyai pengaruh dalam hubungan bertetangga di Asia Tenggara. Masalah kedua adalah antagonisme historis di kalangan negara-negara Asia Tenggara yang meliputi masalah-masalah persaingan politik, permusuhan historis, dan perbedaan identitas dan budaya yang mendalam antara negara satu dan lainnya. Masalah ketiga yang dapat menimbulkan sengketa dan konflik antar negara di Kawasan Asia Tenggara adalah belum tegasnya demarkasi perbatasan di antara berbagai negara setelah selesainya masalah kolonial di kawasan ini. Masalah-masalah tersebut terutama terjadi di Kawasan Asia Tenggara daratan. Di wilayah Laut Cina Selatan sengketa teritorial juga makin menonjol karena kemungkinan potensi yang terkandung di dalamnya. Dari tiga hal tersebut, antagonisme historis dan demarkasi perbatasan merupakan sumber-sumber ketidakstabilan yang utama.

## MASALAH-MASALAH AKTUAL

Salah satu rintangan utama bagi stabilitas dan keamanan Asia Tenggara adalah masalah Kampuchea. Banyak sudah seminar diselenggarakan dan makalah ditulis mengenai masalah ini; sedangkan PBB dan negara-negara ASEAN telah menentukan sikapnya atau menawarkan cara-cara penyelesaian masalah Kampuchea. Tetapi selama ini pula Vietnam tetap pada posisinya di Kampuchea. Tampaknya, suatu penyelesaian masalah ini harus mempertim-



bangkan kepentingan-kepentingan politik dan keamanan Vietnam di wilayah tersebut karena masuknya Vietnam ke Kampuchea bukan tanpa alasan-alasan yang absah. Jika pemecahan yang ditawarkan oleh PBB dan ASEAN tidak banyak membawa hasil, maka itu tidak berarti bahwa Indonesia juga harus berhenti sampai di tingkat ASEAN saja dalam mengupayakan pemecahan. Pintu bilateral yang tersedia, yaitu melalui hubungan Indonesia-Vietnam, dapat dimanfaatkan untuk maksud-maksud tersebut guna membantu mengatasi kemacetan yang kini terjadi. Apabila masalah Kampuchea dibiarkan berlarut-larut, stabilitas regional dapat terganggu bila masalah itu makin menarik kekuatan-kekuatan luar kawasan terlibat semakin dalam pada masalah-masalah politik dan keamanan di kawasan ini.

Kawasan berikutnya yang menjadi prioritas adalah wilayah Pasifik.<sup>1</sup> Kawasan ini barangkali merupakan kawasan yang kompleks sekaligus penuh harapan. Di Pasifik terwakili hampir semua aspek kehidupan dalam hubungan internasional. Ada negara-negara maju dan negara-negara sedang berkembang, komunis—non-komunis, Barat—Timur—Non-Blok, kapitalis-sosialis, dan negara kelompok Utara lawan kelompok Selatan. Bersamaan dengan itu, Kawasan Pasifik dipandang merupakan wilayah yang mengalami perkembangan paling dinamis dalam dasawarsa terakhir. Lagi pula, dua partner dagang Indonesia terbesar terdapat di kawasan ini, yaitu Jepang dan Amerika Serikat. Dan kini desakan-desakan untuk membentuk suatu wadah kerjasama ekonomi di Kawasan Pasifik sedang dilancarkan secara aktif.<sup>2</sup>

Ada empat kekuatan besar yang secara aktif terlibat dalam percaturan politik, keamanan, dan ekonomi di kawasan ini, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, RRC, dan Jepang. Semula ada anggapan bahwa di Kawasan Pasifik itu akan berkembang suatu hubungan segitiga Amerika Serikat-RRC-Jepang untuk menghadapi apa yang disangka sebagai ekspansionisme dan peningkatan hegemoni Uni Soviet. Ternyata perkembangan menunjukkan bahwa hubungan Amerika Serikat-RRC mempunyai keterbatasan-keterbatasan dan rintangan, seperti sikap Amerika Serikat mengenai Taiwan dan hubungannya dengan negara-negara ASEAN, sehingga tidak dapat berkembang menjadi suatu aliansi Amerika-Cina. Cina sendiri yang sedang berjuang untuk empat

---

<sup>1</sup>Yang disebutkan dalam GBHN adalah Kawasan Pasifik Barat Daya. Dengan tidak mengabaikan pentingnya negara-negara di Kawasan Pasifik Barat Daya, seperti Australia, Papua Nugini, New Zealand, dan sebagainya, uraian ini justru lebih menitikberatkan pada Kawasan Pasifik secara keseluruhan.

<sup>2</sup>Mengenai usaha-usaha ke arah kerjasama ekonomi di Kawasan Pasifik dan persoalan-persoalan yang dihadapi, lihat misalnya Hadi Soesastro dan Han Sung-joo (eds.), *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1983).

modernisasinya (ekonomi, industri, pertahanan, ilmu pengetahuan dan teknologi) masih tetap menunjukkan ketidakpastian arah di masa depan seperti halnya banyak negara sedang berkembang lainnya.

Namun perlu diperhatikan bahwa persaingan dan perselisihan Cina-Soviet dan adanya pendekatan-pendekatan segitiga Amerika Serikat-RRC-Jepang, telah mengakibatkan meningkatnya penempatan kekuatan militer Uni Soviet di Kawasan Pasifik dan Timur Jauh. Dari segi ini, satu hal yang perlu diperhatikan adalah peningkatan kemampuan dan kehadiran Angkatan Laut Soviet di Kawasan Asia-Pasifik, khususnya dalam kaitan dengan pemanfaatan fasilitas pangkalan Cam Ranh Bay dan Da Nang di Vietnam. Meskipun mungkin ada usaha-usaha ke arah pendekatan antara Cina dan Uni Soviet, tampaknya Uni Soviet akan tetap memelihara dan meningkatkan kehadiran dan fasilitas-fasilitas militernya di Kawasan Pasifik. Sebabnya adalah karena Uni Soviet, sebagaimana kekuatan-kekuatan besar di Asia-Pasifik lainnya, berhasrat untuk menjadi suatu kekuatan tangguh di kawasan ini. Di samping itu, Uni Soviet juga mempunyai komitmen-komitmen politik dan militer di kawasan ini yang harus dipeliharanya, sama seperti negara besar lainnya. Karena itu tidaklah berlebihan bahwa Kawasan Pasifik dipandang mempunyai kaitan yang cukup kuat dengan kepentingan nasional dari negara-negara yang merasa dirinya bagian dari kawasan ini. Indonesia adalah salah satu dari negara-negara di Pasifik itu.

Karena pertimbangan-pertimbangan politik-strategis dan ekonomis tersebut, ketergantungan ekonomi Indonesia pada negara-negara di wilayah Pasifik dan pada keamanan dan stabilitas wilayah menjadi nyata. Mengingat adanya semacam saling ketergantungan Indonesia dan negara-negara di Kawasan Pasifik, maka tidaklah bijaksana kalau perkembangan-perkembangan baik dalam bidang politik, keamanan maupun ekonomi tidak diperhatikan secara saksama atau ditanggapi secara *a priori*. Mengisolasi diri dari arus perkembangan di kawasan itu bagi perkembangan di dalam negeri sendiri tampaknya bukan suatu jawaban terbaik karena kepentingan-kepentingan politik, keamanan dan ekonomi Indonesia sebagian terkait dengan kawasan itu. Karena masalahnya menyangkut banyak pihak, akomodasi-akomodasi terhadap kenyataan-kenyataan yang ada diperlukan. Masalahnya adalah apa bentuk keterlibatan Indonesia di kawasan yang dipandang paling dinamis di dunia itu. Bagaimana menjawab perkembangan politik dan militer di kawasan, khususnya sejauh RRC dan Uni Soviet terlibat? Politik apa yang diperlukan untuk menghadapi negara-negara industri maju dan yang sedang berkembang menjadi negara industri di kawasan ini demi manfaat pembangunan nasional, khususnya apabila dikaitkan dengan neraca ekspor-impor Indonesia?

Hasrat untuk meningkatkan citra Indonesia di mata internasional pada dasarnya melibatkan suatu kebijakan yang kompleks mengenai berbagai ma-



salah penting tidak hanya di Kawasan Asia-Tenggara tetapi juga di kawasan-kawasan lain di dunia. Kebijakan itu laksana pisau bermata dua: di satu sisi ia harus menentukan sikap politik mengenai berbagai persoalan dasar yang dihadapi oleh berbagai kawasan dunia, dan karena itu membawa konsekuensi-konsekuensi bagi hubungan bilateral; di sisi lain ia harus mendukung strategi ekonomi (khususnya yang berkaitan dengan sasaran-sasaran ekspor) yang mempunyai dampak paling langsung pada kebijakan-kebijakan ekonomi. Hubungan-hubungan bilateral karena itu akan tetap penting untuk tujuan-tujuan tersebut. Memelihara dan meningkatkan yang telah ada, misalnya dengan negara-negara yang selama ini menjadi partner dan sahabat baik dalam pengertian politik maupun ekonomi, adalah salah satu tugasnya. Tindakan lainnya adalah mengembangkan kebijakan-kebijakan itu pada negara-negara lainnya yang selama ini kurang mendapatkan perhatian, seperti di antara negara-negara Dunia Ketiga dan negara-negara sosialis.

Apabila ofensi kebijakan-kebijakan tersebut tidak dapat dilakukan terhadap semua, masalahnya adalah menentukan prioritas kawasan atau negara mana saja yang dipandang mempunyai potensi untuk maksud-maksud tersebut dan dapat dijangkau sesuai dengan kemampuan yang tersedia. Hal ini penting terutama sejauh hubungan bilateral Indonesia bersangkut-paut dengan kebijakan-kebijakan di berbagai forum dan organisasi internasional, seperti Gerakan Non-Blok, Organisasi Konperensi Islam dan PBB. Upaya-upaya untuk menggalang dan memupuk kesatuan sikap dan kerjasama di antara negara-negara Dunia Ketiga tidak harus dipertentangkan dengan upaya untuk memperluas pasaran ekspor ke negara-negara sedang berkembang. Atau juga perjuangan untuk turut aktif mewujudkan Tata Ekonomi Dunia Baru bukan berarti mengakibatkan kendala-kendala terhadap strategi pengembangan pasaran ekspor. Untuk itu tentu dibutuhkan ketegasan kebijakan dan kecekatan bertindak baik oleh pelaksana-pelaksana yang bertanggung jawab dalam bidang politik maupun ekonomi. Konsekuensinya, koordinasi di dalam negeri sendiri merupakan tuntutan yang tidak dapat dihindari.

Sebagai gambaran dari persoalan itu adalah sikap Indonesia yang berpandangan bahwa Gerakan Non-Blok dan Organisasi Konperensi Islam merupakan forum-forum penting yang harus dipertimbangkan dalam percaturan internasional, baik sebagai media untuk mencari dan memelihara perdamaian internasional maupun sebagai wahana dalam mengembangkan hubungan-hubungan yang konstruktif di kalangan negara-negara Dunia Ketiga.<sup>1</sup> Meskipun forum-forum ini penting, tidak dapat diingkari bahwa forum-forum ini kini menghadapi tantangan-tantangan yang nyata dan mendasar menyangkut

<sup>1</sup>Tentang forum-forum ini, lihat misalnya Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*, diedit oleh Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), khususnya Bagian II, Bab 2 dan 4.

identitas mereka sendiri, masalah persatuan di antara para anggotanya, dan efektivitas tindakannya.<sup>1</sup> Meskipun terdapat semboyan-semboyan yang bernada solidaritas dan persatuan di kalangan anggota-anggota mereka, perpecahan di dalam tubuh masing-masing forum tidak dapat disembunyikan, baik perpecahan karena pengaruh negara-negara adikuasa (superpower) yang telah merasuki mereka, karena adanya negara-negara anggota yang berhaluan radikal dan konservatif, maupun karena sengketa-sengketa dan konflik-konflik di antara anggotanya masing-masing. Menyadari bahwa forum-forum internasional seperti itu menghadapi dilema, ketegasan sikap Indonesia dalam menghadapi berbagai persoalan di antara negara-negara Dunia Ketiga sendiri senantiasa perlu dijaga sehingga masalah yang telah kompleks dalam kaitan ini tidak menjadi alasan bagi pengambilan keputusan untuk ragu-ragu bertindak dalam politik (dan ekonomi) luar negeri Indonesia. Bagaimana, misalnya, sikap Indonesia terhadap konflik Iran-Irak, posisi Mesir dalam konflik Arab-Israel, dan konsekuensi-konsekuensi apa yang timbul bagi upaya-upaya untuk meningkatkan hubungan perdagangan dengan negara-negara tersebut?

Singkat kata, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dewasa ini terjadi dalam suatu jaman yang menuntut upaya-upaya penyesuaian-penyesuaian kepada tata cara yang berkembang dalam hubungan internasional dan berkaitan tidak saja dengan hubungan-hubungan bilateral tetapi juga hubungan-hubungan multilateral melalui berbagai forum dan lembaga internasional menyangkut berbagai masalah seperti hidup berdampingan secara damai, pengaturan penggunaan ruang angkasa, wilayah laut, eksploitasi sumber-sumber alam dan kekayaan lainnya, perdagangan internasional, proteksionisme, kependudukan, informasi, hak-hak asasi manusia, perlucutan senjata, dan masalah-masalah lain yang tidak dapat disebut satu per satu di sini. Artinya, kalau citra Indonesia tidak ditingkatkan di arena internasional, lembaga-lembaga yang mempunyai sangkut-paut dengan persoalan-persoalan internasional tersebut harus menunjukkan bahwa Indonesia ada di antara mereka. Pengalaman dalam memperjuangkan prinsip-prinsip Wawasan Nusantara barangkali merupakan salah satu contoh dari kecakapan dan keuletan itu.

## PENUTUP

Secara umum ada dua hal yang menjadi pokok pikiran dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. *Pertama*, adalah keinginan untuk melaksanakan suatu politik luar negeri yang bebas dan aktif dengan salah satu misinya untuk

---

<sup>1</sup>Bandingkan misalnya dengan Fabio Tana, "Hard Times for Third World Bodies," dalam *Politica Internazionale* (Spring, 1983), hal. 83-92.



meningkatkan citra Indonesia di dunia internasional. Pokok pikiran ini secara tradisional menjadi pegangan para pelaksana dan pembuat keputusan terutama sejauh politik pemerintah yang sekarang tersangkut. *Kedua*, adalah kenyataan bahwa amanat untuk mengabdikan kepada kepentingan nasional dalam prakteknya menghadapi keterbatasan-keterbatasan. Usaha-usaha pembangunan di segala bidang, dengan catatan bahwa pembangunan ekonomi masih merupakan salah satu tema sentral, masih menghadapi keterbatasan-keterbatasan untuk mengandalkan diri pada sumber daya yang tersedia di dalam negeri. Kebutuhan-kebutuhan akan dana, barang-barang modal, teknologi, dan bahkan ketrampilan yang dibutuhkan untuk mengelolanya tidak seluruhnya dapat dipenuhi dari sumber-sumber di dalam yang tersedia. Dari sisi kepentingan ekonomi pula kini kebutuhan akan pasaran yang lebih luas dan lebih besar bagi barang-barang produksi Indonesia, baik bahan-bahan mentah maupun barang-barang industri, dirasakan semakin mendesak untuk memelihara tingkat pertumbuhan yang telah ditetapkan. Di pihak lain, situasi dan perkembangan di lingkungan luar negeri tidak selalu menyenangkan untuk maksud-maksud tersebut.

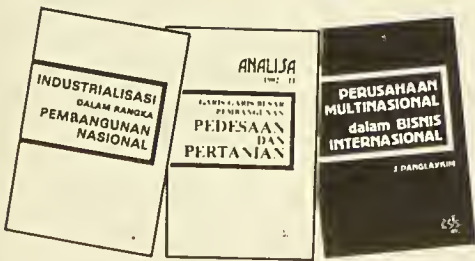
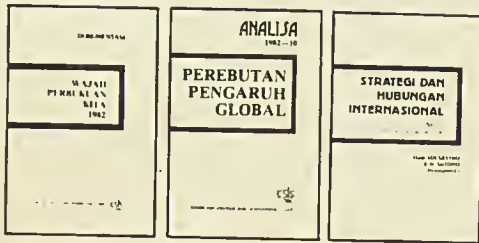
Menghadapi kerumitan-kerumitan itu, tugas politik luar negeri Indonesia adalah menyeimbangkan hal-hal yang dinilai pokok secara serentak dengan berbagai realitas internasional. Hubungan-hubungan yang sifatnya bilateral, terutama dengan partner tradisional, masih tetap menjadi bagian yang mendasar. Karena adanya keterbatasan untuk meningkatkan hubungan, misalnya perdagangan dan investasi, dari partner-partner yang dianggap tradisional, seperti Jepang, Amerika Serikat, dan negara-negara Eropa Barat, membuka hubungan-hubungan bilateral baru dengan negara-negara yang mempunyai potensi di berbagai kawasan dunia merupakan tuntutan yang makin mendesak. Ini berarti bahwa pertarungan Indonesia di luar negeri menjadi semakin besar, baik dalam pengertian politik maupun ekonomi. Pada gilirannya, inisiatif-inisiatif yang datang dari Indonesia untuk tanggap pada lingkungan luarnya juga makin diperlukan. Alasannya adalah karena sebagian dari kepentingan nasional Indonesia berada di luar yurisdiksi nasionalnya.

Apabila beban-beban dari lingkungan luar menjadi lebih besar dan karena itu menghendaki *keaktifan* pelaksanaan politik luar negeri, melakukan semacam aliansi baik secara formal maupun tidak akan berakibat keterbatasan-keterbatasan alternatif untuk memenuhi misi yang dipikul. Sampai tingkat tertentu Indonesia, menurut pertimbangan-pertimbangannya, telah berhasil memelihara diri untuk tidak melalaikan sifat bebas dari politik luar negerinya. Yang diperlukan kini antara lain adalah meningkatkan hubungan dengan kekuatan dan potensi lainnya agar fleksibilitasnya terpelihara dan semakin besar. Hubungan dengan negara-negara yang disebut sebagai "new industrializing countries" di berbagai kawasan dunia, dengan negara-negara so-

sialis, dan dengan negara-negara regional yang potensial secara lebih intensif dapat membantu fleksibilitas dalam memilih alternatif pada saat partner tradisional menunjukkan batas maksimum yang dapat dijangkau. Hubungan bilateral ini akan menjadi semakin kuat apabila "kewajiban-kewajiban" yang sifatnya multilateral juga dapat dipenuhi, baik dalam hubungan dengan organisasi-organisasi internasional maupun forum-forum multilateral.

Mengingat sasaran-sasaran yang akan dicapai dan beban-beban yang berat, masalah sebagian juga kembali ke dalam lagi. Koordinasi kerja di antara pihak-pihak yang berhubungan dengan pelaksanaan hubungan dan kebijakan luar negeri menjadi suatu keharusan, terutama untuk menghindari kemacetan-kemacetan yang mungkin diakibatkan oleh birokrasi. Koordinasi itu menyangkut kerja di dalam lembaga atau departemen masing-masing dan koordinasi antar departemen. Artinya, perlu adanya kemampuan nyata dari lembaga-lembaga yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam masalah-masalah hubungan luar negeri dan masalah-masalah internasional seperti hukum laut, pembangunan internasional, pangan, kesehatan, perluasan senjata, proteksionisme, pemanfaatan ruang angkasa, dan sebagainya. Untuk itu semua, dibutuhkan tidak hanya birokrat-birokrat yang cakap secara administratif tetapi juga tenaga-tenaga ahli yang menguasai bidang-bidang khusus dalam hubungan internasional.





Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

#### BUKU-BUKU

Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

#### ANALISA

Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—

#### THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—

#### DOKUMENTASI

Kumpulan clipping berbagai surat kabar/buletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta 10160, Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35